

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE

ÉTUDE CRITIQUE ET HISTORIQUE
DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DE LA RÉPUBLIQUE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le mercredi 16 janvier 1907 à 2 heures 1/2

PAR

Marcel PERRIER

Président : M. CHÉNON, *professeur*
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur*
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *chargé de cours*

PARIS

ALFRED LECLERC, ÉDITEUR

19, RUE MONSIEUR-LE-PRINCE, 19

1907

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

LA
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE

ÉTUDE CRITIQUE ET HISTORIQUE
DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DE LA RÉPUBLIQUE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le mercredi 16 janvier 1907 à 2 heures 1/2

PAR

Marcel PERRIER

Président : M. CHÉNON, *professeur*

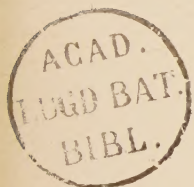
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *chargé de cours*

PARIS

ALFRED LECLERC, ÉDITEUR

19, RUE MONSIEUR-LE-PRINCE, 19

1907





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le suffrage universel a suggéré tant de travaux et fait l'objet de discussions si nombreuses que sur son adoption, ses avantages et ses inconvénients tout a été dit. Aujourd'hui les discussions théoriques ont cessé et l'accord s'est fait. Presque tous les peuples ont adopté le suffrage universel ou y tendent, il est devenu la preuve du degré de civilisation d'un État. Les revendications si terribles des nations qui ne l'ont pas encore, les acclamations enthousiastes des peuples qui viennent de l'obtenir me font l'effet d'une solution. Ce sont jugements de cœur, comme dit Pascal, mais la raison n'y contredit pas.

L'instinct démocratique n'est pas pure envie, il répond aux aspirations les plus nobles et les plus élevées de notre nature ; son éveil est une manifestation du développement de l'intelligence humaine et du sentiment qu'à l'individu de sa personnalité et de ses droits. Le suffrage universel c'est la traduction d'un sentiment de justice instinctive, c'est une idée simple qui agit de nos jours avec l'universalité et la fatalité des forces naturelles.

Aussi bien il ne s'agit plus aujourd'hui de rechercher si le suffrage universel convient à notre tempérament national. La discussion serait tout au moins oiseuse. C'est une production de notre vie nationale et il subsiste, il est donc en conformité suffisante avec notre caractère et nos sentiments. Aux historiens seuls, il appartient de se demander s'il fut un produit des besoins, des désirs inconscients, des instincts ou de la raison, comme aux idéologues de soutenir qu'il serait préférable actuellement de le restreindre, voire même de le supprimer.

Pour nous, nous ne recherchons pas davantage quelle forme d'Etat conviendrait le mieux à notre pays. L'intérêt d'un tel problème ne se conçoit plus. La France n'espère plus en un nouveau régime, en un changement de gouvernement.

Notre but est tout autre, notre projet plus limité. Nous considérons la forme républicaine et le suffrage universel comme définitivement adoptés et établis en France. Mais, empruntant à la philosophie politique ses principes généraux, nous examinerons les faits et nous nous demanderons si, conformément aux apparences, la République, en France a été et est maintenant un régime démocratique comme certains se plaisent à le dire.

Pour cette étude, nous examinerons exclusivement le droit de suffrage politique. Après avoir distingué la République aristocratique de la République démocratique et recherché à quelles conditions une nation exerce sa souveraineté, nous étudierons les diverses lois électorales édictées, en France, par les législateurs républicains. Le

but poursuivi par leurs auteurs, leurs dispositions, leur mise en œuvre et leurs résultats, nous arrêterons plus spécialement.

Cette étude de nos lois et de nos mœurs électorales d'hier et d'aujourd'hui, nous renseignera sur l'état d'esprit de nos constituants et sur la participation de nos concitoyens à la vie politique. Pendant la première période, nous verrons la République se protéger contre les atteintes possibles du suffrage universel. La nation, c'était alors les factions qui l'incarnaient en écartant de la vie politique tous les autres partis ; la nation légale n'était composée que d'une seule classe politiquement privilégiée. Qui donc oserait dire que c'était là un régime démocratique. — Plus tard quand le suffrage vraiment universel fit son apparition, notre pays devint la proie d'un pessimisme politique contre lequel il se débat et lutte encore. La plupart de nos concitoyens, sous ce régime de liberté et d'égalité, éprouvent actuellement un malaise, une lassitude et un découragement qui les énervent. Les discussions intérieures, les insultes personnelles, les haines, la rancune et la discorde dominant notre vie politique. On ne saurait trop chercher et combattre les causes de ce mal. L'étude et la critique de notre système électoral nous permettront de signaler l'une, peut-être la principale, des origines de ce malaise politique.

C'est pourquoi laissant le principe du suffrage universel hors de toute discussion, respectant le premier article de foi de nos concitoyens, nous en discuterons les applications. La loi électorale et le mécanisme électoral sont

essentiellement discutables, modifiables et perfectibles, c'est ce qui justifie notre thèse.

Nos observations, le plus souvent, ne seront pas nouvelles, l'aveu ne nous en est pas pénible. Sur de pareilles **matières** les découvertes sont à bon droit suspectes et il n'est pas sage de penser seul.

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI ÉLECTORALE D'UNE DÉMOCRATIE

SECTION I

La République aristocratique et la République démocratique.

Sous le nom de *nation*, on désigne toute association d'individus unis par une certaine communauté d'idées, de sentiments et d'intérêts. Ce sont là les fondements de cette conscience collective, premier élément d'une vie et d'une économie nationale, qui ne peut exister qu'au sein d'une société ayant en vue de réaliser certains buts d'intérêt commun et dont les membres profitent au point de vue matériel et au point de vue moral de l'héritage des générations passées. L'une des conséquences de ce lien national et de cette communauté intime est la subordination dans une mesure à déterminer, des intérêts particuliers à l'intérêt collectif et la reconnaissance au-dessus des volontés individuelles d'une autorité supérieure qui est celle de l'*État*.

L'*État*, c'est donc la nation personnifiée, envisagée en dehors des individus qui en font partie, ayant des rapports soit avec les États voisins soit avec ses propres membres. Capable de vouloir, d'agir, d'entreprendre, il représente l'intérêt général et poursuit la satisfaction des besoins légitimes de la collectivité. A ces fins, mais pour celles-ci seulement, il jouit, sur son territoire au moins d'une autorité qui ne reconnaît pas de puissance supérieure ou concurrente (1).

Cet attribut de l'État, cette autorité supérieure aux volontés individuelles, c'est la *Souveraineté*.

L'État, dans notre droit public moderne, en est le sujet ou le titulaire, en dehors et au-dessus des personnes qui l'exercent. Mais il faut qu'à côté de ce titulaire permanent et fictif, cette souveraineté ait un autre titulaire actuel en qui résidera le libre exercice de cette souveraineté.

C'est celui-là qu'on appelle le *souverain* en droit constitutionnel ; et déterminer quel est le souverain ainsi compris, c'est déterminer la forme de l'État (2).

I

Pour distinguer les divers souverains et par là énumérer les diverses formes de l'État, Aristote et les publicistes

(1) L'exercice par le Souverain de l'autorité publique, la mise en œuvre de la souveraineté appartiennent au Gouvernement.

(2) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Introduction¹ § 1, 1.

anciens n'envisageaient que le nombre de personnes en possession du pouvoir suprême. Leur méthode que nous allons brièvement examiner, sans être mauvaise de tous points, conduit à des résultats incomplets.

« Le pouvoir suprême, dit Aristote, appartient nécessairement à un seul, à quelques-uns (une minorité) ou à la majorité. »

D'où trois formes normales de l'État :

La *Royauté*, la monarchie ou le gouvernement d'un seul ;

L'*aristocratie* ou le gouvernement d'une minorité distinguée ;

Le gouvernement de la majorité de la foule, Aristote l'appelle république (1), au sens large du mot, réservant le mot *démocratie* pour la forme anormale à cause de la corruption des démocraties grecques d'alors.

A ces trois formes normales correspondent trois formes anormales :

La tyrannie ou la despotie, domination d'un seul établie principalement dans l'avantage du maître ;

L'oligarchie ou la nomination des riches à leur profit ;

La démocratie, suivant le mot d'Aristote ; l'ochlocratie, suivant les modernes ou la domination arbitraire de la foule,

« Ces dernières constitutions sont déviées de leur but. »

(1) Quand la majorité gouverne dans le sens de l'intérêt général, le gouvernement reçoit, comme dénomination spéciale, la dénomination générique de tous les gouvernants et se nomme République. *Politique* III, 5, 2.

Toutes celles « qui ont en vue l'intérêt général sont pures parce qu'elles pratiquent rigoureusement la justice. Toutes celles qui n'ont en vue que l'intérêt personnel des gouvernés viciées dans leurs bases ne sont que la corruption des bonnes constitutions (1) ».

Cette division d'Aristote, modification faite des termes qui ont changé de sens, nous rend attentifs au but de l'État. Mais elle donne une importance exclusive au nombre de personnes qui forment le pouvoir suprême et à qui appartient l'exercice de la puissance souveraine.

Certes la répartition des droits politiques est un fait d'une importance sérieuse. Il n'y a pas d'État où la domination livrée à un plus ou moins grand nombre de membres de la communauté n'opère sur la direction imprimée aux affaires. Elle explique l'importance attribuée aux intérêts d'une certaine classe, car elle leur donne une prépondérance excessive.

Elle permet notamment de déterminer la différence fondamentale des monarchies et des républiques. Dans la *Monarchie*, le gouvernement possède le pouvoir, à titre exclusif, en vertu d'un droit purement héréditaire : la naissance le confère, « elle en a investi le pouvoir actuel, elle en investira son successeur. Les transmissions s'accomplissent dans un ordre réglé par la loi, et qui contraint les gouvernés à accepter le chef que cet ordre leur donne (2). » Au-dessus des individus il y a un homme, et non plus un être moral, un monarque qui peut dire :

(1) *Politique*. Livre III, ch. iv, § 5.

(2) H. Passy, *Des formes de gouvernement*

l'Etat, c'est Moi. La royauté, conformément à la définition d'Aristote, c'est donc bien « le gouvernement d'un seul. » La *République*, c'est au contraire le gouvernement de plusieurs et ici nous confondons l'aristocratie et la république en prenant ces deux mots dans le sens que leur a donné Aristote. Tout pouvoir y émane de l'élection, les titulaires des divers offices y sont désignés par tout ou partie du corps social. Dans cette forme d'État, une partie ou la totalité des membres de la société participe à l'exercice de l'autorité publique tout au moins par l'élection des membres du gouvernement.

Mais après cette différence radicale que met entre ces deux formes de l'État le nombre de personnes à qui appartient l'exercice de la puissance souveraine, que de disparités en fait dans les constitutions républicaines ou monarchiques. Elles peuvent passer par des conditions tout à fait opposées et sans que ce changement affecte en rien leur constitution, c'est-à-dire sans que le nombre des gouvernants soit en apparence modifié.

II

Ce qui caractérise, en effet, un État, c'est non-seulement le nombre des gouvernants et des gouvernés mais encore et surtout le degré d'indépendance et de puissance qui leur appartient en propre. Ce sont là deux éléments d'investigation également utiles pour distinguer les formes de l'État et qui se complètent l'un l'autre. Même

le pouvoir souverain de choisir ses gouvernants, quelle qu'en soit l'importance ne suffit pas à assurer à ceux qui en jouissent une large part à l'administration des intérêts publics et à transformer les gouvernés en gouvernants, ce qui est le premier principe d'une démocratie. Souveraine le jour où elle compose un gouvernement, une nation peut se retrouver en tutelle et contrainte d'obéir à des décisions rendues sans son concours. Par contre, une nation peut admettre l'hérédité royale, reconnaître un souverain, lui laisser en théorie toutes les prérogatives royales, en faire le chef du gouvernement, sans pour cela ne pas demeurer maîtresse de ses destinées et cesser d'imposer sa volonté. Ici la distinction d'Aristote devient manifestement insuffisante pour différencier les formes de l'Etat.

Car s'il y a des monarchies où le prince, libre de tout frein, dispose à son gré de la vie et des biens de tous, il y en a aussi où, sujet de la loi, esclave de la volonté nationale, il ne jouit que d'une autorité étroitement limitée. Ce n'est toujours là que le gouvernement d'un seul, le gouvernement d'un roi, dont le pouvoir en aucun cas ne provient du peuple, mais dont le gouvernement est plus ou moins absolu. Dans la monarchie pure, le monarque, source unique de la souveraineté, en possède tous les attributs. Dans la monarchie démocratique, au contraire, près du souverain héréditaire, la nation a des mandataires qui concourent à toutes les décisions, à toutes les mesures d'intérêt général ; ses représentants font, en réalité, partie intégrante du gouvernement et en exami-

nent les actes qui seraient frappés de nullité, s'ils n'avaient obtenu leur approbation. C'est une monarchie aristocratique, celle où, près du souverain, certaines classes privilégiées sont seules représentées, où une partie de la nation ne peut prendre part au gouvernement.

De même pour les Républiques. Tandis que certaines n'admettent à leur tête que des représentants du peuple, que de simples conseils, renouvelés souvent, tenus de prendre pour chaque action, l'avis du peuple ; d'autres vivent sous des chefs élus à vie ou pour un temps fort long et qui sont en droit de faire leurs volontés. Dans celles-là tout le peuple concourt au gouvernement, chaque individu est gouverné et gouvernant ; dans celles-ci, en fait, sinon en droit, une partie de la nation, esclave d'un groupe ou d'individus, est gouvernée sans gouverner à son tour. Le peuple qui, dans la république aristocratique, se trouve sans droit vis-à-vis du gouvernement qu'il peut avoir choisi, reste le maître de ses destinées dans la république démocratique.

Cette importance des droits des gouvernants et des gouvernés a échappé aux Anciens. Leur méprise provient des particularités de leur état social. Ils tenaient l'esclavage pour nécessaire et légitime ; la force à leurs yeux était souveraine et ceux qui la possédaient avaient le droit de commander aux autres. De là, les trois formes de gouvernement qui empruntaient leur dénomination au chiffre respectif des gouvernants et des gouvernés, des maîtres et des sujets de l'État.

Aujourd'hui les conceptions sociales et politiques se

sont modifiées. Ainsi, la république athénienne qui, au dire des Anciens, était la république démocratique par excellence, ne serait qu'une aristocratie. En effet, la population libre qui prenait part à l'administration des affaires publiques n'excéda jamais un cinquième de la totalité des habitants du territoire national (1). Les transformations sociales nécessitent une nouvelle distinction entre l'aristocratie et la démocratie. Mais avant de l'essayer nous devons remarquer qu'il y a autant de formes de gouvernement que de monarchies et de républiques. C'est entre les deux formes extrêmes que prennent place les constitutions des États modernes. Dans aucun état civilisé, les prérogatives de la couronne ou du peuple ne sont ni aussi considérables ni aussi restreintes qu'en théorie. On a pu dire à juste titre qu'il n'a jamais existé deux états de constitution tout à fait identiques. En effet, sous l'influence des traditions et des nécessités politiques, les constitutions empruntent tout à la fois aux idées aristocratiques et aux idées démocratiques.

Cependant ces idées s'opposent et sont en lutte. Tantôt c'est la démocratie qui s'efforce d'écraser les éléments aristocratiques sous sa masse, tantôt c'est l'aristocratie qui emploie son autorité à asservir la foule. Cette lutte se produit et dans la monarchie et dans la république, aucune forme n'en est exempte. Elle est inévitable, car elle est la conséquence de l'antagonisme des deux principes

(1) Lors du recensement ordonné par Démétrius de Phalère, l'Attique comptait 400.000 esclaves et seulement 21.000 citoyens.

en présence. Jamais ces deux tendances ne se concilieront et il est inutile d'essayer de les anéantir; on ne peut, comme l'expérience conseille de le faire, que les tempérer l'une par l'autre. Le calme pourra régner alors dans les esprits grâce à ces concessions équitables et ce sera le talent de l'homme d'État que de trouver la ligne à suivre entre ces deux voies opposées. Mais cet équilibre sera toujours instable; avec l'évolution des idées et le changement des hommes, la lutte pour la primauté renaîtra. Elle est inévitable encore, car dans toute société il faudra toujours, pour gouverner sans violence, essayer de nouvelles combinaisons entre ces deux formes opposées et cela tant qu'il existera des partis divisés et armés les uns contre les autres.

Aucun État n'est donc et ne peut être aristocratique ou démocratique au sens absolu du mot. Si les habitudes, l'héritage du passé, les traditions ne suffisaient à expliquer ces concessions, il faudrait faire appel à la nature humaine et se souvenir qu'il ne peut y avoir de nation parfaite pas plus qu'il n'y a de pays où les hommes sont mûrs pour une constitution idéale. L'aristocratie satisfait trop les instincts égoïstes et ambitieux; en réclamant le retour aux idées démocratiques plus conformes à son idéal, l'homme le fait encore en aristocrate. Il n'a souvent en agissant ainsi qu'un but : satisfaire son ambition, se distinguer, parvenir au pouvoir, avoir le droit de commander.

Ces concessions nécessitées par la nature des hommes, les mœurs, les traditions, le milieu social, ne rendent ni

impossible, ni inutile, la distinction entre l'état démocratique et l'état aristocratique. Nous avons signalé la lutte qui se poursuit sans trêve entre leurs principes si opposés, lutte dont on trouve les manifestations dans les tendances de la vie politique, dans l'esprit des lois, dans les institutions, dans les mœurs politiques de ces deux formes d'état. Cet antagonisme même et le triomphe successif de l'un et l'autre principe rendent possible la distinction. Pour être complète, celle-ci devra porter, tant sur le nombre des gouvernants et des gouvernés, selon le précepte d'Aristote, que sur les droits qui leur appartiennent en propre aux uns et aux autres. Elle devra aussi tenir compte du principe qui fait agir l'état, de l'esprit public, des mœurs politiques. C'est dans cet esprit que nous distinguerons la République aristocratique, de la République démocratique.

Dans la *République aristocratique* pure, le Souverain c'est une minorité du peuple, l'autre partie, à tous les égards, n'est que le sujet, jamais le monarque. Les hommes sont différents, le droit égal de tous paraît brutal. Le gouvernement des masses vulgaires appartient donc aux éléments les meilleurs et les plus nobles. La qualité et non la quantité l'emporte. La minorité meilleure règne sur la majorité moindre. Il y a séparation entre les gouvernants et les gouvernés et cette distinction est organisée humainement, de telle sorte que les gouvernants se sentent et se savent indépendants ; le peuple les considère comme tels ; ils exercent le pouvoir, sinon en leur propre nom, du moins comme un droit qu'ils tiennent immédiate-

ment du souverain ou du groupe dont ils sont membres.

Les aristocrates montrent la variété des aptitudes et des mobiles qui a toujours régné partout et concluent logiquement au gouvernement des meilleurs et des plus capables. Mais en poursuivant exclusivement cette vérité, ils arrivent également à méconnaître la nature humaine commune qui unit et rapproche les hommes. Ils oublient que l'État est la communauté de tous et non la société des meilleurs. Les avantages exagérés qu'ils tirent de leur position leur font oublier leur devoir vis-à-vis des autres hommes.

Aussi, Montesquieu a-t-il fait de la « modération » le principe de ce gouvernement. Il est à craindre que le but poursuivi soit uniquement l'avantage de la classe dominante. L'obéissance sans réserve exigée de la masse passive ne doit pas être abandonnée à l'arbitraire et au caprice d'un despote. A regarder avec mépris les foules qu'ils dominent, cette vanité et cet orgueil mèneraient l'aristocratie à sa chute. Tout État doit tendre au développement intellectuel, matériel et moral de tous ses membres. Sans la modération qui incite les aristocrates à travailler au bien-être de la société, l'aristocratie n'use de son pouvoir que dans l'intérêt de ceux qui sont de force à défendre et revendiquer leurs droits.

Cette aristocratie pure tempérée et réglée par la « modération » convient surtout aux nations primitives. Sous la conduite des chefs dévoués à l'intérêt général, la nation fait son éducation et les hommes prennent conscience de leurs droits, de leurs devoirs et se préparent à la liber-

té. Aussi cette première forme aristocratique ne se rencontre-t-elle que dans les républiques anciennes. Les villes italiennes, allemandes ou suisses furent soumises d'abord à un roi, un évêque, un prince ou à un bailli, puis gouvernées par un magistrat urbain, bourgmestre, maire ou avoyer ayant l'autorité et le pouvoir d'un prince : ces républiques n'étaient que des aristocraties. Puis la classe aristocratique qui n'avait compris jusque-là que le prince et ses conseils, engloba une partie de la population et le pouvoir passa à une aristocratie de famille, les patriciens. Dans le sein de cette classe se recrutaient les membres des conseils ; ils étaient désignés, choisis par les conseillers en exercice qui confiaient encore à quelques-uns d'entre eux les fonctions gouvernementales. Cette domination des patriciens fit place à son tour au pouvoir plus populaire de la commune bourgeoise et des corporations, c'est la démocratie des ordres qui n'est encore qu'une aristocratie. La démocratie représentative vint enfin clore le mouvement, elle seule est un véritable régime populaire et mérite l'appellation de démocratie.

Les républiques anciennes ont passé de la forme aristocratique à la forme démocratique. Le progrès s'est manifesté dans ce sens et il tend encore à une démocratie plus complète, plus absolue. Il faut reconnaître que l'idéal de la *République démocratique* satisfait pleinement la raison, son fondement c'est l'égalité naturelle des droits et sa conclusion, l'égalité politique. Tous privilèges et avantages d'ordre ou de classe y apparaissent comme injustes, car tous les citoyens doivent avoir une part égale dans les

affaires de l'État et tirer le même profit de l'association nationale. La communauté de la nature humaine est le fondement de cette égalité des droits et la base de la démocratie comme la communauté des intérêts et des sentiments est le fondement de la nation et la base de l'État. La démocratie étend les devoirs et les droits publics à tous les cercles de la population, elle relève ainsi la dignité des classes inférieures et leur donne conscience de l'égalité de la nature humaine.

Elle arrache les individus à leur besogne journalière, à leurs travaux professionnels, soit pour des élections ou occuper une fonction publique ; elle réveille en eux les sentiments de solidarité, d'intérêt public, d'association que la poursuite du gain journalier leur avait fait oublier. Le peuple, la masse, par son nombre, possède la majorité et fait la loi à la minorité ; celle-ci pour se défendre et protéger ses intérêts en fait comprendre le bien fondé et entoure les classes moins cultivées de soins intéressés et bienfaisants. Ceux qui par leur intelligence, leurs connaissances, leur savoir ont pleine conscience des exigences de la politique, apprennent au peuple, poussés en cela par leur propre intérêt, à faire l'usage qu'ils estiment juste de sa liberté ; ils lui enseignent l'importance de ses actes et leurs conséquences, les mobiles auxquels il faut obéir ; ils essaient de devenir les directeurs du peuple et de jouer le rôle qui convient à ceux qui sont supérieurs par la culture intellectuelle. Ainsi la société et les individus développent leurs aptitudes et marchent ensemble dans le chemin du progrès intellectuel et moral.

Avec raison on peut dire qu'un gouvernement complètement populaire est plus favorable que tout autre à l'amélioration et à l'élévation du caractère national. Il donne aux individus la possibilité de faire valoir leurs droits et de défendre leurs intérêts. Il assure la bonne direction des affaires de la génération existante, chacun étant le seul gardien sûr de ses droits et de ses intérêts, tandis que dans le gouvernement où le pouvoir réside exclusivement dans une classe, cette classe sacrifie à elle-même et de propos délibéré toutes les autres classes. En l'absence de défenseurs naturels, l'intérêt des classes exclues court toujours le risque d'être négligé et là même où il est un objet d'attention, il est considéré avec des yeux qui ne sont pas du tout ceux des personnes intéressées.

De nombreux dangers sont à craindre pour cette démocratie. Les partis qu'aucune autorité supérieure ne modère luttent pour le pouvoir suprême et tour à tour sont tentés d'en abuser contre leurs adversaires. Leur puissance peut les amener à imposer au corps représentatif une ligne de conduite dictée par des intérêts plus ou moins en contradiction avec le bien général de la communauté. La classe la plus nombreuse, comme un roi ou une aristocratie, grâce à sa forte majorité, dispose du pouvoir et peut le mettre au service de ses propres intérêts. Le danger d'une législation de classe, d'un gouvernement qui recherche le profit immédiat de la classe dominante au détriment de la masse, est le plus grand pour la démocratie; en y tombant, elle n'est qu'une aristocratie d'où la modération peut être bannie.

Un autre danger de ce gouvernement est l'insuffisance du corps contrôlant, le trop grand pouvoir accordé par l'assemblée à ses propres ministres. La situation inverse est aussi néfaste, c'est le cas où la législateur intervient dans la besogne administrative et fait obstacle à l'exercice des pouvoirs légitimes du gouvernement.

Il faut craindre encore les démagogues, les flatteurs des masses populaires, ils en exploitent la puissance pour la satisfaction de leur ambition.

En empruntant sa vie à la vertu, selon le conseil de Montesquieu, la démocratie évitera ces dangers qui la menacent. L'intelligence, la raison conduiront alors les gouvernants et l'exercice de la souveraineté sera remis aux meilleurs. L'amour de l'égalité, l'amour de la liberté, l'amour de la démocratie, voilà « la vertu » dans une république, le principe qui la doit « faire vivre et mourir », « agir et durer. » Sans elle, la démocratie ne pourra être réalisée ; sans elle, la liberté n'est plus ce cours permanent de morale publique, ce principe de vie pour les nations, cette source d'affranchissement de l'esprit humain qui donne à l'homme conscience de sa dignité et à la société une notion exacte de sa puissance. Sans vertu, la majorité maîtresse des lois croira l'être du droit, les masses simplistes concevront le progrès comme un simple déplacement de l'oppression, aux dépens des minorités et le nombre se prendra pour la justice.

Cette condition morale rend bien difficile le triomphe de la démocratie dont elle est le fondement. Écoutons ce que dit Tocqueville à ce sujet : « Je pense que si l'on ne

parvient pas à introduire peu à peu et à fonder enfin parmi vous des institutions démocratiques et que si l'on renonce à donner à tous les citoyens des idées et des sentiments qui, d'abord, les préparent à la liberté et, ensuite, leur en permettent l'usage, il n'y aura d'indépendance pour personne, ni pour les bourgeois, ni pour les nobles, ni pour le pauvre, ni pour le riche, mais une égale tyrannie pour tous, et je prévois que si l'on ne réussit point, avec le temps, à établir parmi nous l'empire paisible du plus grand nombre, nous arriverons, tôt ou tard, au pouvoir illimité d'un seul. » Pour fonder une démocratie, il faut donc à la fois et des institutions démocratiques et des mœurs républicaines ; c'est là l'enseignement de l'histoire et le fruit du raisonnement. C'est cette seconde condition aussi indispensable que la première, qui semble devoir faire le plus défaut. La république morale, la seule qui légitime et fonde la république politique est plus difficile à obtenir d'un peuple que de lui imposer une constitution.

Maintenant où on a cessé de croire au dogme du progrès, cette formule magique qui naguère encore transportait toutes les âmes, certains continuent cependant à déclarer qu'un mouvement irrésistible nous entraîne vers la démocratie. Ceux-là oublient qu'il ne faut pas croire à la bonté native de l'humanité et qu'il faut aborder les réformes et les révolutions avec moins de confiance qu'en avaient nos aïeux. Non, pour établir une démocratie, il ne suffit pas de remplacer un roi par un président et le gouvernement des castes par le suffrage universel. Il faut autre chose de plus important, obtenir un changement radi-

cal dans l'esprit et dans les mœurs politiques de la nation. Sans la vertu préalable, on bâtit la démocratie sur le sable ; sans les conditions morales et intellectuelles on a un état démocratique, mais de façade seulement.

III

Rôle des Institutions d'une démocratie. — Importance de la loi électorale.

« Le premier élément d'un bon gouvernement démocratique est la vertu et l'intelligence des êtres humains qui composent la communauté ; le mérite le plus important que puisse posséder une institution, c'est de développer la vertu et l'intelligence du peuple lui-même. » En reprenant cette phrase de Montesquieu, nous ne prétendons pas faire de la question morale une question sociale, comme on l'a cru au dix-huitième siècle. Pour nous, les lois ne peuvent transformer les mœurs, le caractère et le tempérament national à l'insu des citoyens, mais nous estimons qu'elles peuvent avoir sur l'esprit public une très grande influence. Les citoyens aiment un gouvernement pour ses actes, ses lois ; dès lors, les institutions qui organisent d'une façon satisfaisante l'égalité, la liberté, la démocratie sont aptes à faire germer l'« amour de la république », ce premier élément de la « vertu » politique.

Quant aux lois qui font appel à l'activité des citoyens, éveillent leur intelligence, développent l'esprit d'initiative en leur donnant un nouvel aliment, un nouvel essor, une

nouvelle utilité, ce sont les vraies lois démocratiques. Non seulement elles font naître dans le cœur des citoyens le dévouement à la chose publique, mais encore elles cherchent à organiser la valeur morale, intellectuelle et active des citoyens pour réaliser les principes démocratiques.

On doit donc juger d'une institution, dans une démocratie, et par sa conformité à la nature de cette forme d'État et par son rôle dans l'éducation nationale, par ce qu'elle fait des citoyens et par ce qu'elle fait avec eux. La loi qui peut, plus que aucune autre, prétendre à ce double mérite est la plus importante dans une démocratie.

Tel est le rôle et telle est l'importance de la loi électorale. Pour atteindre son but, elle doit développer chez les membres de la communauté les différentes qualités nécessaires à son exécution. Autant que son mécanisme, sinon plus, les qualités des agents humains employés est la première condition de son bon fonctionnement et son principal mérite est d'éduquer ceux qu'elle met en œuvre. Elle le fait, en les obligeant à reconnaître et à formuler ce qui importe à leur intérêt bien entendu. La période des élections est un temps où les questions discutées sont prises en dehors des préoccupations journalières pour le plus grand avantage intellectuel des citoyens. L'électeur, en ces jours, apprend qu'au-dessus du citoyen, il y a la nation, de la famille la patrie, de l'intérêt individuel l'intérêt général. Des problèmes nouveaux se présentent à son esprit, entre les solutions diverses qui lui sont proposées, l'électeur doit choisir et pour cela approfondir ces

questions, y réfléchir, prendre part aux discussions, rechercher la vérité ; en un mot, la période électorale est le temps où le citoyen, l'ouvrier, le patron, le rentier oublient leur besogne quotidienne et travaillent pour la collectivité.

Les élections peuvent, il est vrai, servir, à l'occasion, de tremplin aux ambitieux, les mœurs électorales être indignes d'une démocratie et la liberté électorale être outrageusement bafouée. La faute en est alors, le plus souvent, au caractère et aux habitudes de la nation. A quoi sert, en effet, le système représentatif le plus franchement populaire si les électeurs ne se soucient pas de choisir les meilleurs d'entre eux pour les représenter au parlement, mais élisent ceux qui, par exemple, dépenseront le plus d'argent pour se faire nommer ? La faute peut en être aussi à la loi électorale elle-même dont les dispositions encouragent la corruption et favorisent les manœuvres déloyales en n'édicant aucune peine ou en ne les prévoyant pas.

A ce titre déjà, comme école de morale politique, au cas le plus favorable, la loi électorale mériterait d'arrêter l'attention. Mais elle fait, avant tout, partie du code des gouvernés et, par là, elle devient la plus importante de toutes les lois d'une démocratie : « Le peuple dans la démocratie, a dit Montesquieu, est à certains égards le monarque, à certains autres le sujet. Il ne peut être monarque que par les suffrages qui sont ses volontés. La volonté du souverain est le souverain lui-même. Les lois qui établissent le droit de suffrage sont donc fondamentales dans ce gouvernement. En effet, il est aussi important

d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi les suffrages doivent être donnés, qu'il l'est dans une monarchie de savoir quel est le monarque et de quelle manière il doit gouverner... Comme la division de ceux qui ont le droit de suffrage est, dans la république, une loi fondamentale ; la manière de donner est une autre loi fondamentale. » — Il revient encore sur ce sujet : « La loi qui fixe la manière de donner les billets est encore une loi fondamentale dans la démocratie. C'est une grande question de savoir si les suffrages doivent être publics ou secrets. Cicéron écrit que les lois qui les rendirent secrets dans les derniers temps de la République romaine furent une des grandes causes de sa chute. » C'est par le vote, la nomination des représentants, la délégation des fonctions que le peuple exerce son pouvoir, contrôle les actes du gouvernement et sanctionne la politique de l'exécutif. Par les élections et le plus souvent par elles seules la nation gouverne. — La loi qui détermine les conditions requises pour participer à la nomination des organes de l'État et le mode de leur désignation est donc une véritable loi de répartition du pouvoir entre les citoyens et les gouvernants.

La loi électorale est une constitution. Aussi pour étudier la démocratie en France, n'envisagerons-nous que les divers régimes électoraux élaborés par la République. Nous nous souviendrons que, loi fondamentale, la loi est une de ces lois qui, d'après Aristote, doivent être établies conformément aux formes d'État (1). Aussi avant

(1) Aristote, *Politique*, l. IV, chap. III, § 3.

de commencer l'étude des régimes électoraux républicains, nous estimons nécessaire de rechercher à quelles conditions une loi électorale est conforme à la nature et au principe de la démocratie.

SECTION II

La Représentation Nationale.

La loi électorale d'une démocratie a pour but d'organiser le suffrage universel en tenant compte des qualités morales, intellectuelles et actives qui existent déjà dans la nation. Elle le fera, en assurant, par des moyens d'espèce, le droit de vote à tous les citoyens, en garantissant l'égalité des droits et en protégeant la liberté électorale. C'est là le mécanisme d'une loi électorale et ce qui fait l'objet de toutes les discussions même entre partisans du suffrage universel. On s'accorde pour déclarer que le citoyen n'est pas seulement sujet mais encore souverain dans une démocratie et pour proclamer que tous les citoyens doivent participer directement ou indirectement⁽¹⁾ au gouvernement ; les divergences se manifestent sur l'application à faire du titre de citoyen. De même, on ne fait aucune difficulté pour proclamer l'égalité parfaite des citoyens qui n'admet de différence entre eux que celle du nombre ; on s'entend moins sur les conséquences de ce principe, sur l'utilité de la représentation proportionnelle.

(1) Comme dans tous les États de quelque importance il n'y a pas d'autre forme de gouvernement populaire possible que le gouvernement représentatif, nous ne nous occuperons pas du gouvernement direct. En Suisse pourtant, on considère comme une fausse démocratie, celle où le peuple n'agit que par ses élus.

Ces deux principes seraient vains si l'électeur n'avait pas la liberté d'exprimer sa volonté, si la lutte électorale n'était pas loyale. A quoi servirait le suffrage universel si les instruments de combat prêtaient au soupçon ? Que vaudraient des élections où les suffrages ne seraient pas libres ?

Nous croyons donc utile d'exposer rapidement dans les chapitres suivants les trois questions de l'universalité du suffrage, de l'égalité des droits et de la liberté électorale.

La même institution ne saurait convenir à tous les peuples soumis à une forme semblable de gouvernement. Expédients aux mains des nations, les lois doivent être aptes à remplir le but poursuivi par le législateur. Mécanismes politiques faits par des hommes et devant être maniés par des hommes, les lois doivent encore tenir compte des qualités, des capacités et des conceptions de ceux qu'elles visent. A une même époque, dans deux pays de civilisation égale, il sera peut-être nécessaire qu'une loi subisse des modifications nécessitées par le milieu et le climat. La diversité apparaît ainsi dans ce que tous appellent du même nom et croient pratiquer à l'unisson. S'il est possible de trouver le criterium d'une bonne législation, on ne peut donner une solution comme applicable dans tous les pays à forme d'État semblable ; elle ne saurait avoir une valeur universelle pour toutes les nations et tous les temps. Le type idéal conviendra d'autant mieux à un peuple que celui-ci sera plus élevé dans la « vertu ». Pour le législateur, le but est d'obéir aux considérations pratiques tout en essayant de réaliser les conceptions théoriques.

Pour que cette étude d'une loi électorale démocratique ne soit pas aussi vague qu'inutile nous signalerons donc, aussi souvent que possible, ces exceptions nécessitées par les différences de civilisation, de milieu, d'instruction. Les moyens employés par les autres nations feront ressortir en pleine lumière les critiques que nous adresserons, dans la dernière partie de cette étude, divers régimes électoraux adoptés en France par les législateurs républicains.

CHAPITRE PREMIER

LE SUFFRAGE UNIVERSEL

L'universalité du suffrage, principe fondamental de la démocratie, n'est évidemment pas la vocation de tous à la jouissance et à l'exercice du droit électoral. Dans tous les pays, on admet que seuls « les citoyens » ont le droit de suffrage et, par des considérations de capacité et de moralité, on est conduit à en priver ceux que leur âge, leur sexe ou diverses fautes rendent incapables ou indignes de prendre part aux élections. Les lois électorales, sous l'influence du milieu, des mœurs, de la civilisation varient sur les conditions auxquelles est subordonné le droit pour tout citoyen d'être inscrit sur la liste électorale. Mais le principe demeure toujours et doit inspirer le législateur : le plus grand nombre possible, dans une démocratie, doit prendre part au gouvernement et, pour cela, nommer des représentants chargés de voter les lois et de contrôler les actes des gouvernants. Le plus grand danger pour une démocratie c'est que la loi électorale devienne un instrument politique et que des intérêts égoïstes en inspirent les dispositions.

I

Pour être électeur, la première condition est d'atteindre l'âge de la majorité politique. Celle-ci s'acquiert généralement en même temps que la majorité civile. Cependant, assez souvent, on n'admet à l'exercice du droit de vote que les individus parvenus à une plus grande maturité intellectuelle. Ainsi la constitution danoise de 1866 qui a admis le suffrage universel pour les élections au Folketing exige, pour être électeur, l'âge de trente ans accomplis. La constitution belge du 25 septembre 1893 n'ouvre l'électorat qu'à l'âge de vingt-cinq ans. Pour prendre part aux élections de la Chambre des députés de Hollande, l'âge de vingt-cinq ans est également requis. L'Allemagne, la Prusse ont adopté les majorités de vingt-cinq et de trente ans.

D'autres pays, au contraire, ce sont les plus démocratiques, accordent le droit de vote aux plus jeunes gens. En Suisse, les cantons restent libres de fixer l'âge à partir duquel leurs ressortissants peuvent voter. Aussi quelques cantons, fidèles aux vieux souvenirs, ont conservé la majorité précocce. A Unterwald le Bas et à Schwyz, on devient citoyen à partir de dix-huit ans ; à Jug, un peu plus tard, à dix-neuf ans. Dans tous les autres cantons, l'âge de la capacité a été fixé à vingt ans. Ce n'est là que l'âge exigé pour les élections cantonales. Car la constitution fédérale de 1874 porte : « Les citoyens reconnus capables par les lois des divers cantons sont capables de voter pour les

affaires fédérales seulement quand ils ont atteint l'âge de vingt ans. (art. 74) ». Dans ces circonstances, les cantons qui maintiennent un âge au-dessous de vingt ans ont des citoyens cantonaux qui ne sont pas citoyens fédéraux.

La majorité électorale a varié en France de vingt-et-un à vingt-cinq (1) et à trente ans (2). La majorité actuelle de vingt-et-un ans se confond avec la majorité civile ; elle n'a pas changé depuis 1848.

Ces solutions diverses sont d'autant plus remarquables que parmi les pays qui ont fixé à un âge avancé la majorité politique, certains considèrent déjà la pleine capacité civile comme atteinte très tard. Le Danemark reconnaît comme électeurs les citoyens âgés de trente ans et déjà dans ce pays l'âge de la capacité civile est retardé jusqu'à vingt-cinq ans. En Hollande, l'âge de la majorité politique fixé à vingt-cinq ans est postérieur de deux ans à celui de la majorité civile. En Belgique et en Allemagne, la majorité civile est atteinte à vingt-et-un ans comme en France, mais la majorité politique à vingt-cinq ans seulement. En Suisse, au contraire, où la majorité civile est précoce, la loi fédérale du 22 juin 1881 l'ayant fixé à vingt ans, certains cantons admettent le citoyen à voter dès l'âge de dix huit ans.

Cette tendance à retarder l'exercice des droits politiques après celui des actes de la vie civile est inconciliable avec le principe démocratique. A juste titre, la loi requiert la

(1) Charte de 1830. Art. 34.

(2) Charte de 1814. Art. 40.

condition d'âge comme une garantie de maturité d'esprit. Cette garantie est obtenue dès que le citoyen a acquis la force morale et la valeur intellectuelle suffisante pour être mis en possession de ses droits civils. Les uns et les autres demandent les mêmes qualités, le même tempérament.

II

Le droit de vote est subordonné à une seconde condition, celle du domicile électoral. Cette question du domicile peut être envisagée à deux points de vue différents. Tantôt, mesure aristocratique, on accorde le droit de vote à raison de la propriété foncière ou des droits assimilés et il en résulte qu'une même personne, à raison de ses propriétés foncières situées dans diverses circonscriptions électorales, peut avoir le droit de vote dans chacune d'elles. Tantôt, au contraire, et c'est là une mesure qui, dans la plupart des cas, s'accorde avec le principe démocratique, le domicile détermine l'endroit où, à l'exclusion de toute autre circonscription électorale, le citoyen est inscrit sur les listes électorales et peut exercer son droit de vote.

Le premier système dit de « l'occupation » est la négation même du principe démocratique ; il trouve son expression très nette dans la loi anglaise (1). Toute personne qui occupe, à un titre quelconque, une maison entière ou une partie de maison formant une habitation complètement

(1) Introduit en 1837, en ce qui concerne l'électorat des bourgs, il a été étendu aux comités par l'Act pour la représentation du peuple de 1884 (Annuaire de législation comparée de 1885, p. 69).

séparée et même tous ceux qui occupent en qualité de locataires un appartement qui non meublé se louerait dix livres par an, possèdent le droit de suffrage politique. Ce système paraît assez libéral et ne semble exclure que les véritables nomades mais, en fait, il est bien loin d'en être ainsi. L'« occupation » qui confère le droit de suffrage politique accorde la franchise électorale dans toutes les circonscriptions où la même personne possède des propriétés foncières et comme traditionnellement les élections se font à des jours différents dans les diverses circonscriptions, cette personne peut voter dans toutes celles où elle possède la franchise. On arrive ainsi, sans parti pris et sans plan préconçu, à un système de vote plural uniquement fondé sur le hasard (1).

Le second système accorde l'inscription sur les listes électorales dans la commune où le citoyen a son domicile juridique ou, à défaut de domicile, une résidence de plusieurs mois; il ne tombe pas dans les mêmes inconvénients. Son but est de refuser la franchise électorale aux seuls nomades. Il satisferait les revisionnistes anglais groupés autour de cette formule brève et pittoresque : « One man, one vote », qui est en même temps la formule du suffrage universel : « A chaque homme, une voix et une seule ».

Adopté en France, il ne suffit pas à nos socialistes. Ils ont, en effet, déposé à la Chambre des Députés, le

(1) Notre loi de 1817 avait pris expressément des précautions pour qu'un pareil résultat ne se produisit pas sous le régime censitaire. Elle décidait (art. 4) que l'électeur quel que fût son cens et de quelque manière qu'il fût localement distribué, ne pouvait exercer son droit électoral que dans un seul collège.

30 janvier 1894 (1), une proposition de loi dont l'exposé des motifs, entre autres, déclare : « S'il a été possible, sans une trop grande entorse au bon sens, de conditionner l'électorat communal, de réclamer des électeurs municipaux un stage domiciliaire, il n'en est pas de même, tout le monde le comprend, de l'électorat politique. Aussi soumettons-nous avec confiance à la Chambre, déclarent M. Jules Guesde et plusieurs de ses collègues, la proposition de loi suivante qui supprime, en matière d'élections législatives, toute condition de résidence et réunit ce qui n'aurait jamais dû être séparé : la jouissance et l'exercice du droit électoral. » Cette proposition se rattache à ce principe que le droit de suffrage politique appartient nécessairement à chaque citoyen : il est attaché à la qualité de membre de la société, à la qualité même d'être humain ; c'est, par conséquent un droit individuel propre à celui qui l'exerce, que rien ne peut ôter aux citoyens. Les auteurs de cette proposition invoquent encore des considérations pratiques et ce sont là leurs principales raisons. Ils font remarquer que les charges du Français restent partout les mêmes en quelque partie du territoire qu'il se transporte, et que ses droits doivent aussi rester les mêmes. Ils font ressortir enfin que les ouvriers sont sujets à de nombreux déplacements « déterminés et nécessités par les transformations et les migrations de la plus mouvante des industries. » Fonctionnaires, ouvriers et employés de tous genres, voyageurs de commerce ou autres

(1) *Journ. off.*, 1894, Chambre des députés, annexe 337.

que des instructions ou leurs occupations tiennent éloignés momentanément de leur domicile se trouvent par là même privés de l'exercice de leur droit de vote, ils sont mis dans l'impossibilité de voter. Ces dernières considérations sont assez importantes pour avoir inspiré à l'étranger des dispositions visant le vote des absents. Quant à cette conception du droit de suffrage politique attaché à la qualité de membre de la société elle est fautive dans son principe, car la souveraineté n'est pas fractionnée entre tous les membres de la société ; elle est condamnée, d'autre part, par les conséquences logiques qu'elle entraîne et dont les principales sont le suffrage des femmes, le vote des mineurs, le droit de suffrage accordé aux nomades, aux vagabonds, aux indignes et aux incapables.

Le système du domicile donne à la société un minimum de garantie en exigeant de l'électeur la justification d'un domicile fixe et légal. Là seulement par la réunion des papiers concernant l'état civil, l'état judiciaire, on peut déclarer le citoyen apte à exercer son droit électoral et l'inscrire sur les listes électorales. Aussi tous les systèmes électoraux des temps modernes s'accordent pour permettre à la société de s'assurer si celui à qui elle reconnaît le droit électoral lui appartient véritablement et fait partie de ses cadres réguliers mais le domicile ne sert pas seulement à exclure le vote des nomades, on en a fait encore l'endroit où à l'exclusion de tout autre le citoyen peut exercer son droit électoral. Cette obligation du vote à domicile est inutile et dangereuse. Sans domicile dans la circonscription, aucun citoyen ne doit être inscrit sur

les listes électorales, mais l'électeur doit pouvoir exercer son droit dans une circonscription quelconque.

Les législations imbues de cet esprit exigent un domicile électoral et prévoient le vote des absents. L'Autriche, l'Angleterre, pour cela, ont recours au vote par procuration. L'électeur donne comme en droit privé, mandat à un autre citoyen de voter en son nom. Ce vote par procuration s'accorde mal avec l'idée moderne du suffrage qui doit être secret et contenir l'expression de la pensée du votant. Or le mandataire sera porteur d'un pouvoir qui lui laissera toute liberté ou, au contraire, sera énonciatif. Dans le premier cas, le vote ne sera pas toujours l'expression de la volonté du votant, mais il sera secret ; dans le second cas, il sera l'expression de la volonté du votant cette conception du droit de suffrage politique attaché à la qualité de membre de la société, elle est fausse dans mais il ne sera pas secret. De plus, comment contrôler l'exécution du mandat ? Le vote par procuration est très dangereux.

Le vote par correspondance (1) permet à l'électeur d'exprimer sa volonté personnelle et d'être assuré du secret. L'électeur adresse au bureau électoral avec sa carte d'électeur son bulletin mis dans une enveloppe contenue elle-même dans une autre enveloppe. L'autorité reçoit ce pli, ouvre l'enveloppe première, s'assure sur le vu de la carte

(1) Voir la proposition déposée à la chambre des députés, le 20 novembre 1902, tendant à faire autoriser les électeurs absents de leur commune à voter par correspondance, *Journ. off.*, 1902. Chambre des députés, annexe 472. — Voir aussi la proposition déposée à la Chambre, le 25 juin 1903. *Journ. off.*, 1903, Chambre des députés, annexe n° 1080.

de l'identité de l'électeur et met en réserve le bulletin jusqu'à l'heure de l'élection ; avant le dépouillement du scrutin, le second pli n'est donc pas ouvert. Mais l'autorité qui reçoit les plis, possède dès avant le jour du scrutin les noms de ces électeurs absents, comme leurs opinions lui sont connues, elle est tentée de remplacer les bulletins reçus par d'autres plus favorables ; elle pourra encore fabriquer des bulletins au nom d'électeurs qui se sont abstenus, si elle ne préfère se les faire envoyer par des affidés (1).

Quel que soit le système proposé pour organiser le vote des absents, il ne sera jamais à l'abri de toute critique. Faut-il pour cela renoncer à faire voter un électeur en dehors de la localité où il a son domicile ? Nous avons signalé un premier inconvénient à agir ainsi : on enlève à un grand nombre de citoyens l'exercice de leur droit. En France il y en a un autre dont on ne semble pas se

(1) Les lois fédérales suisses de 1872, art. 4, du 20 décembre 1888 donnent le droit de voter à distance aux militaires, aux agents des postes et télégraphes, des douanes, de la police, aux employés des chemins de fer et de bateaux à vapeur dont les fonctions les tiennent éloignés le jour du scrutin du lieu de vote. Cette énumération est limitative et se justifie par des considérations d'intérêt général. Les cantons conservent la liberté de déterminer les moyens à employer pour organiser le vote des absents. Berne et Neuchâtel autorisent, dans les élections cantonales le vote par correspondance non seulement pour les fonctionnaires absents de la localité mais encore pour ceux que leurs services empêchent d'aller voter : ils donnent la même faculté aux malades et à toute personne entrée dans sa soixantième année. Le canton de Neuchâtel a établi un service spécial pour l'apport de ces bulletins des malades et des infirmes : un agent de l'autorité communale va les chercher à domicile. A Berne, on a conservé pour ces cas, le système du vote par procureur, mais on a décidé qu'aucun électeur ne pourrait apporter plus d'un bulletin avec le sien. — Il est à craindre que, malgré toutes les précautions prises, le vote des absents et des infirmes ne soit insuffisamment libre, qu'il ne dépende des influences de l'entourage des malades et des persécutions auxquelles on les expose.

préoccuper. Tout candidat doit, d'après notre législation, faire une déclaration préalable à l'autorité et il ne peut poser sa candidature que dans une seule circonscription. N'est-il pas évident dès lors que le vote au domicile est une atteinte à la liberté de l'électeur de choisir un candidat de son opinion, liberté qu'il pourrait sauvegarder en allant voter dans une autre circonscription. Il se peut, et le cas se présente souvent, qu'aucun candidat parmi ceux inscrits à la préfecture ne convienne à un électeur. Notre législation le contraint ou à ne pas voter ou à voter contre son opinion. Un candidat dont les talents et le caractère inspirent confiance, auquel tel électeur d'une autre circonscription abandonnerait volontiers le soin de penser pour lui, ne peut avoir l'appoint de cette voix. L'électeur devra choisir parmi les seuls candidats locaux dont pas un ne lui plaît, dont les principes politiques lui sont antipathiques, celui qui le représentera et prendra part en son nom au gouvernement. Certains arrondissements sont devenus comme des fiefs appartenant depuis plusieurs législatures au même député : dans ceux-là, la minorité des électeurs qui est peut-être très importante est condamnée à s'abstenir : le résultat de la lutte n'étant pas douteux, le député sortant ne trouve en face de lui aucun adversaire.

Sans domicile, nul citoyen ne doit avoir le droit de vote, ce principe est incontestable. Mais nous réclamons, au nom de la liberté électorale, la faculté pour tout électeur de voter dans n'importe laquelle des circonscriptions. Ainsi se trouveraient résolues et la question du

vote des absents et celle de la liberté du suffrage. L'électeur serait représenté nominalement par le candidat qu'il aurait choisi librement ; chaque membre du Parlement serait le représentant d'un corps de commettants unanimes, à condition bien entendu que ceux-ci soient en nombre suffisant. A propos de la représentation des minorités, nous signalerons encore les autres avantages qu'il y aurait à séparer la question du domicile de celle de l'exercice du droit de vote.

Reste à organiser ce vote, abstraction faite du lieu du domicile, et à prévenir le danger des votes multiples. Pourquoi l'électeur, à la place d'être porteur d'une carte, rédigée sommairement, distribuée par un garde-champêtre, revenant au maire quand elle n'est pas parvenue au destinataire et devenant une tentation pour les malhonnêtes gens, à la place de ces cartes banales, ne serait-il pas en possession d'un livret électoral (1), semblable au livret militaire qui formerait, entre ses mains, un titre permanent. « C'est en présentant ce livret contenant son signalement et sa signature qu'il sera admis à voter ; c'est à une page du livret que serait apposé le cachet de la mairie attestant qu'à telle date il a usé de son droit civique. La loi militaire a fait entrer dans les mœurs l'usage du livret, et fait comprendre aux citoyens son importance. Le paysan garderait à la meilleure place de son vieux

(1) Voir notamment dans la *Revue des Deux Mondes* du 1^{er} février 1906, p. 550, l'article : Les garanties de nos libertés : la liberté électorale, par M. Georges Picot.

bahut les deux livrets qui serviraient à lui rappeler son double devoir envers la patrie. »

En présentant son livret, le citoyen serait admis à voter à n'importe lequel des bureaux électoraux du pays et le cachet de la mairie apposé dans une case réservée supprimerait toute possibilité de fraude. Le porteur d'un titre de rente ne peut-il pas en toucher les arrérages à une recette quelconque et l'inscription de la mention de paiement ne donne-t-elle pas toute sécurité contre le danger d'un double paiement ?

Le livret électoral fait partie d'un système préconisé en France par MM. Dufaure, Louis Passy et Georges Picot et dont l'ensemble a pour but de remédier aux vices de nos listes électorales, à leur revision illusoire, d'éviter la fraude et de donner de nouvelles garanties à la liberté électorale. Nous retrouverons ce système si simple et si pratique à propos des listes électorales où nous l'exposerons dans ses grandes lignes.

III

Le sentiment commun et instinctif du monde civilisé s'est généralement refusé à admettre au vote politique tous les membres adultes de la société sans distinction de sexe. Il semble que cette exclusion, si souvent combattue par les théoriciens, soit contraire au principe du suffrage universel. Les socialistes (1) et les anglo-saxons (2)

(1) Le congrès socialiste d'Erfurt, tenu en octobre 1891 a réclamé « le suffrage universel sans distinction de sexe ».

(2) Voir de Franqueville, *Les droits politiques des femmes en Angle-*

sont, plus spécialement, les partisans de ce suffrage des femmes. Plusieurs États l'ont même organisé : trois états de l'Union américaine, le Wyoming, le Colorado et l'Utah ; plusieurs colonies anglaises de l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Australie du Sud. On fait valoir qu'aucune infériorité originelle, aucune incapacité naturelle ne justifie cette exclusion. Tous les êtres humains ont le même intérêt à avoir un bon gouvernement ; ils ont tous un égal besoin d'une voix pour s'assurer leur part de ses bienfaits.

Les traditionnalistes n'invoquent pourtant plus contre les femmes ni leur incapacité, ni leur infériorité. Nul n'oserait réclamer l'asservissement des femmes et l'on admet que leur intelligence est égale à celle de l'homme et même plus développée dans les classes ouvrières. Ne permet-on pas aux femmes non mariées, et peu s'en faut qu'on ne l'accorde aux femmes mariées, de posséder une fortune personnelle, d'avoir des intérêts pécuniaires tout comme les hommes ? N'estime-t-on pas désirable et convenable que les femmes pensent, écrivent, enseignent, aient une profession ?

D'autres raisons ont prévalu, souvent invoquées, subsistant malgré les réponses et les controverses. Une

terre, dans les séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 1890, tome xxxiii, p. 115 et suiv., Raoul de la Grasserie, *Le mouvement féministe et les droits de la femme*, dans la Revue politique et parlementaire, septembre 1894 ; John Stuart Mill, *L'assujettissement des femmes*, trad. Cazelles, et *Le gouvernement représentatif*, ch. viii ; Hanson Robinson *Le mouvement féministe aux États-Unis*, dans la Revue politique et parlementaire, août 1898.

division naturelle du travail et des fonctions s'est établie et perpétuée entre les deux sexes depuis l'origine même de l'humanité : la garde et le soin du foyer domestique sont échues à la femme ; les occupations d'ordre privé demandent des qualités que la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent tendent à détruire. L'éducation, les influences héréditaires ont développé chez la femme des aptitudes correspondantes à sa fonction sociale. Introduire dans la vie publique, les mœurs de la vie privée, faire contribuer les femmes à la direction de l'État, ce serait apporter, sans aucune utilité, des éléments de trouble dans l'organisation politique des sociétés modernes et oublier la destination sociale des femmes.

Leur exclusion de la vie politique n'est pas un débris chancelant du monopole et de la tyrannie qu'il faut détruire pour réaliser l'égalité démocratique, mais une nécessité que justifient la raison et l'expérience. Refuser le droit de vote à la femme, ce n'est pas davantage la dépouiller de la sécurité commune et des justes privilèges du citoyen. Quand on l'oblige à obtenir l'autorisation de son mari pour contracter, est-ce l'asservir, la déclarer un être inférieur, en faire l'esclave domestique ?

La patrie et l'Etat lui ont confié un autre rôle plus important pour la sauvegarde générale. Ce qu'ils lui demandent c'est de conserver son influence dans la famille et dans la société ; de demeurer par son exemple et ses conseils, comme épouse et comme mère, l'éducatrice des futurs citoyens. Vainement les lois chercheraient à la suppléer et à atteindre ce but. Pourquoi la femme y

renoncerait-elle pour contribuer à la confection des lois ?

IV

L'exclusion des femmes est une exception « indispensablement nécessaire et rigoureusement juste à l'exercice des droits politiques ». Nous allons examiner s'il n'en est pas quelques autres.

Nous admettons que les militaires ne doivent prendre part « à aucun vote quand ils sont présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions (1) ». Ce n'est là qu'une suspension momentanée, le bon ordre et l'utilité générale la justifient (2). Pour maintenir la discipline, il faut chasser de la caserne toutes les occasions de discussions et de manifestations politiques. N'y aurait-il pas lieu de craindre de la part des officiers un abus de leur autorité et une pression toute puissante sur leurs hommes ? En dehors de l'exercice de ses fonctions, rentré dans ses foyers, le militaire doit reprendre de

(1) Loi du 30 novembre 1895, art. 2. Les socialistes en demandent l'abrogation : proposition déposée à la Chambre des députés, le 8 mars 1894 par M. G. Guesde et plusieurs de ses collègues (*Journ. off.*, 1894, Chambre des députés, annexe, p. 475. — La loi du 21 mars 1905, art. 9 a reproduit le texte précédent.

(2) En Suisse on considère les soldats comme des citoyens. Il est vrai qu'on y fait peu de service militaire : il n'y a pas d'armée permanente et les soldats ne viennent apprendre que pendant peu de temps leur métier à la caserne. On a même estimé nécessaire que ces citoyens n'aient pas à souffrir de leur éloignement. C'est la puissance publique qui les a écartés de leur domicile, elle doit leur conserver le moyen d'exprimer leur suffrage de la caserne où ils sont maintenus. Loi fédérale, 18 juillet 1872, art. 4.

plein droit le libre exercice de ses fonctions politiques.

Tous les systèmes électoraux, même les plus démocratiques admettent encore une autre exception aussi nécessaire et aussi juste. Ils privent de l'exercice du droit de vote momentanément ou pour toujours, les citoyens qui ont encouru certaines flétrissures et que leur faute ou leur bassesse rend indignes ou incapables d'exprimer leur certaine volonté : telle est particulièrement la conséquence de condamnations pénales.

On ne peut songer à recueillir des votes dans les bagnes et dans les prisons. Même après la peine subie, la conscience publique se refusera toujours à reconnaître le droit de suffrage politique à certains condamnés. Le respect du droit qu'on ne peut attendre de ceux qui l'ont outrageusement violé commande ces exceptions. C'est en raison de leur propre faute que ces citoyens sont frappés.

Les législateurs ont suivi ici deux systèmes. Dans certains pays, la loi spécifie les condamnations pénales qui entraînent la suspension du droit de vote. Le tribunal, en même temps que la peine, prononce la déchéance électorale. L'autre système, dit des incapacités facultatives, laisse la juridiction répressive maîtresse d'examiner si le condamné doit ou non encourir, en plus de sa condamnation, la suspension du droit électoral.

Le premier système, trop brutal, peut placer les juges dans une alternative peu satisfaisante. Tantôt il les oblige à punir de la déchéance des gens très intéressants et très honnêtes ; tantôt il les contraint à s'abstenir de prononcer cette condamnation contre des gens que l'opinion

publique considère comme indignes. Une loi pénale explicite, en ne laissant aucune liberté aux juges, est le plus souvent injuste.

Le second système est inadmissible. Il donne à un fonctionnaire public trop de liberté. Le citoyen ne tient son droit de vote ni d'un homme ni de la puissance publique ; un homme, un fonctionnaire ne peuvent arbitrairement le lui enlever.

Généralement on reconnaît comme incapable de voter l'individu frappé d'une peine privative de liberté, tant que dure cette peine. La difficulté existe seulement pour la période qui suit l'expiration de la peine.

Les pays les plus démocratiques, comme la Suisse, admettent des hypothèses où l'incapacité est facultative pour les juges et d'autres où elle s'impose à lui ; en dehors de ces cas aucun magistrat ne peut prononcer l'exclusion. Ce système mixte restreint la classe des incapacités *ipso jure* et évite tout ce que contenait de trop absolu le régime des incapacités absolues. Il laisse encore place au pouvoir arbitraire d'un magistrat, le danger est ici moins grand que dans le système des incapacités toujours facultatives.

En ces matières on ne devrait pas oublier, selon l'expression de Stuart-Mill « que c'est une injustice personnelle de refuser à quelqu'un, à moins que ce ne soit pour empêcher de plus grand maux, le privilège élémentaire d'apporter sa voix (et une voix qui doit être comptée pour quelque chose) dans la décision d'affaires où il est aussi intéressé que les autres. Si on l'oblige à payer, s'il

peut être obligé à se battre, si on exige qu'il obéisse, il doit avoir le droit de savoir pourquoi, de donner ou de refuser son consentement, de voir compter son opinion pour ce qu'elle vaut, mais pas davantage. Dans une nation l'adulte est civilisé, il ne devrait pas y avoir de parias, pas d'hommes frappés d'incapacité, si ce n'est par leur propre faute. » Par ces raisons nous avons justifié et approuvé l'exclusion en matière électorale des enfants, des incapables, des condamnés, des vagabonds.

V

On a apporté d'autres restrictions au suffrage universel. Celles-là ne se justifient ni par une faute de l'exclu, ni par son indignité, ni par sa bassesse ou son incapacité ; elles doivent être dénoncées comme contraires au principe du suffrage universel.

Ainsi, au nom de l'utilité publique, certains pays refusent le droit de vote aux illettrés. La loi italienne du 22 janvier 1882 (1) est le type de ce système dit « de la capacité et de l'instruction élémentaire ». D'un côté sont électeurs, sans condition de cens : 1° tous ceux qui justifient avoir satisfait à l'examen prescrit par la loi et par les règlements sur les matières comprises dans le cours élémentaire obligatoire ; 2° de nombreuses catégories de personnes pour lesquelles leurs titres scolaires supérieurs ou la profession qu'elles exercent tiennent lieu de cette justification. D'au-

(1) Annuaire de législation étrangère de 1883. p. 506.

tre part, sont aussi électeurs, à condition de prouver seulement qu'ils savent lire et écrire, toute une série de personnes, qui peuvent établir à leur profit l'existence d'une certaine fortune. Le Portugal refuse de même le droit de suffrage à tout citoyen qui ne sait pas lire ou écrire, à moins qu'il ne soit chef de maison. (Loi du 8 mai 1878) (1).

A côté de ces exclusions prononcées à raison du défaut d'instruction, il faut placer les mesures prises pour corriger l'incapacité de ceux qui n'ont pas une instruction supérieure. Telle est la constitution belge du 25 septembre 1893 qui a introduit le vote plural et accordé deux votes supplémentaires à raison de la capacité intellectuelle attestée de justifications qui se rapportent à l'enseignement supérieur ou à l'enseignement moyen du degré supérieur. N'est-ce pas mesurer la fonction électorale à la capacité. Comme on l'a fait remarquer, il y a là une contradiction logique : « Si l'on augmente le droit, dit M. Esmein dans ses éléments de Droit constitutionnel, le pouvoir électoral des citoyens les plus capables, c'est en réalité pour corriger l'incapacité des autres ; mais s'il en est ainsi on aurait dû logiquement refuser tout droit électoral à ces derniers. En les admettant au suffrage, la loi reconnaît en eux une capacité suffisante : pourquoi alors donner à d'autres, dans l'exercice de la même fonction, une autorité supérieure ! On retombe forcément dans la représentation des intérêts. »

(1) Annuaire de législation étrangère de 1879, p. 389.

Tout système de l'adjonction des capacités est injuste et par là encore il ne saurait convenir à un état démocratique. De quel droit, en effet, enlèvet-on aux classes sans éducation ce moyen de défendre personnellement leurs intérêts, d'exprimer leurs désirs. Le plus grand avantage d'un gouvernement démocratique n'est-il donc pas de donner à chacun la possibilité de faire valoir directement ses besoins ? Tant qu'une combinaison exclura, sans motifs graves, une classe de la société ou même un individu ; tant que le privilège électoral ne sera pas accessible à tous les adultes qui désirent l'obtenir, le suffrage sera restreint et le principe démocratique de l'égalité de tous les citoyens ne sera pas réalisé (1).

L'origine de cette exclusion des illettrés n'est-elle pas au surplus une faute de la société ? La justice demande, même quand le suffrage n'en dépend pas, que les moyens d'acquérir le savoir élémentaire soient à la portée de tous. Toute société, principalement un gouvernement démocratique, manque son but en ne donnant pas à tous les premières notions de l'enseignement ; elle doit même les obliger à posséder ces éléments et les leur donner malgré eux. C'est son intérêt, c'est aussi son devoir. Tant qu'il y a des individus ne sachant ni lire ni écrire, il y a injustice et négligence. La société responsable de cette faute

(1) La représentation propre des Universités à la Chambre des Communes, en Angleterre, opère en réalité une adjonction des capacités, mais celle-ci a du moins le mérite de n'admettre que l'adjonction des capacités tout à fait supérieures ; en effet, là où le collège particulier est le plus large, il comprend seulement tous les gradués inscrits sur les rôles de l'Université.

doit en supporter les conséquences au lieu d'exclure du rang des citoyens les victimes involontaires de cet oubli de son devoir elle redoute leur ignorance, que ne commence-t-elle, au lieu de les rejeter, par travailler à leur éducation ?

Certes le suffrage universel ne s'exercera en toute liberté, ne produira tous ses avantages et ne pourra se maintenir que dans un pays où l'instruction des citoyens sera suffisamment développée ; sans une éducation politique suffisante il n'y a point de liberté électorale possible. Aussi, dans une démocratie, l'école est la pierre angulaire de l'édifice. Là le citoyen est initié, dès sa jeunesse, à la constitution de l'Etat, à son histoire, à ses rapports avec l'étranger, l'Eglise et la société, aux droits et aux devoirs civiques ; là l'Etat apprend aux futurs citoyens leur catéchisme civique ; là, comme l'Eglise, il remplit l'esprit de la jeunesse de ses dogmes et de ses commandements, avant de les admettre aux sacrements.

L'Etat qui n'a pas compris que son premier soin devait être de travailler à améliorer la condition intellectuelle des membres de la société a commis une faute contre la justice et négligé ses intérêts. On peut espérer cependant que le mérite des institutions démocratiques rachètera cette faute et que par leur jeu même, les institutions donneront au peuple, tardivement il est vrai, cette éducation indispensable. Appeler le peuple à prendre part aux actes qui touchent directement les grands intérêts du pays, c'est l'éduquer et cultiver son intelligence. Nous pouvons, à ce sujet, prendre à témoin M. de Tocqueville.

Dans son grand ouvrage sur la démocratie en Amérique, il a montré combien ces qualités qu'on se plaît à reconnaître chez les Américains sont étroitement liées à leurs institutions démocratiques. Il n'est pas chimérique d'attendre l'éducation du peuple de l'extension du suffrage. Limiter le suffrage, c'est, au contraire, rendre impossible le progrès intellectuel du peuple, et ainsi contraindre la démocratie à manquer son but.

Le gouvernement qui n'a pas compris qu'il importe avant tout de travailler à l'éducation de la nation, n'est pas fondé à invoquer cet autre intérêt au nom duquel le vote des gens instruits se justifie seul. Car enfin on peut ne savoir ni lire ni écrire et être cependant capable de diriger ses affaires et d'en discuter avec autrui : n'est-ce pas là la véritable éducation qu'on doit attendre du citoyen ? En donnant à ceux qui la possèdent le suffrage politique, ce n'est pas, comme on l'a soutenu, donner à des gens qui n'ont pas acquis les conditions les plus ordinaires et les plus essentielles pour prendre soin d'eux-mêmes, pour diriger avec intelligence leurs propres intérêts, le pouvoir sur autrui, le pouvoir sur la communauté ? Sans aucun doute il serait éminemment désirable qu'on pût exiger des électeurs certaines connaissances. Mais comme ce manque de savoir est imputable à la société, il faut en prendre son parti. « D'autant plus, dit Stuart Mill dans son ouvrage sur le Gouvernement représentatif, que, outre la lecture, l'écriture et le calcul fussent les conditions du suffrage, il serait désirable qu'on pût exiger des électeurs une certaine connaissance de la conformation

de la terre et de ses divisions naturelles et politiques, une certaine connaissance des éléments de l'histoire générale, de l'histoire et des institutions de leur pays. » Quel serait alors le mécanisme qui assurerait sans partialité, chicane ou fraude, si le candidat au titre de ce citoyen possède ce degré de savoir ?

Certaines constitutions sont pourtant entrées dans cette voie. Celle de l'État de Massachussets exige (amendement de 1857) que l'électeur soit capable de lire la Constitution en Anglais et d'écrire son nom. Celle du Connecticut, qu'il soit capable de lire un article quelconque de la constitution et des lois, et qu'il soit de bonnes vie et mœurs (amendements de 1855 et 1845). Un auteur américain (1) déclare que cette épreuve se rapportant à l'instruction a peu de conséquences pratiques. Dans le Massachussets, elle ne paraît pas être également ramenée à exécution, peut être parce que les agents des partis, d'un côté comme de l'autre, s'accordent à ne pas troubler les électeurs à ce sujet. La constitution de Colorado de 1876 permet au législateur d'exiger des électeurs des justifications quant à l'éducation. D'un autre côté, les constitutions de l'Alabama et du Mississipi défendent toute exigence de cette nature. Il est curieux, et cependant facilement explicable que deux États des plus ignorants, prohibent ce que deux des plus instruits (le Massachussets et le Connecticut) prescrivent expressément. La garantie est appliquée là où elle est le moins utile et écartée là où elle le serait le plus.

(1) M. Bryce, *The American Commonwealth*, t. I, p. 464, 465.

Dans l'Alabama et le Mississipi on aurait exclu par là la plupart des nègres et beaucoup de blancs très pauvres.

L'intérêt de la société, on l'a encore invoqué pour justifier le cens électoral, pour exiger de l'électeur la possession d'une certaine propriété ou le paiement de certains impôts : « Les citoyens, disait Barnave à l'Assemblée Constituante dans la séance du 11 août 1791, qui, obligés immédiatement et sans cesse par la nullité absolue de leur fortune de travailler pour leurs besoins, ne peuvent acquérir aucune des lumières nécessaires pour faire les choix, n'ont pas un intérêt assez grand à la conservation de l'ordre social existant. » Boissy d'Anglas, dans son rapport sur le projet de la constitution à la Convention, le 5 messidor, an III, a produit le même raisonnement : « L'homme sans propriété a besoin d'un effort constant de vertu pour s'intéresser à l'ordre qui ne lui conserve rien, et pour s'opposer aux mouvements qui lui donnent quelques espérances ; il lui faut supposer des combinaisons bien fines et bien profondes pour qu'il préfère le bien réel au bien apparent, l'intérêt de l'avenir à celui du jour. Si vous donnez à des hommes sans propriété les droits politiques sans réserve, et s'ils se trouvent jamais sur les bancs des législateurs, ils exciteront ou laisseront exciter des agitations sans en craindre l'effet ; ils établiront ou laisseront établir des taxes funestes au commerce et à l'agriculture.

Le même raisonnement justifierait le régime censitaire et le paiement d'impôt : l'assemblée, qui vote les impôts et qui fait des lois qui ont une répercussion sur la fortune

ne publique, doit être élue exclusivement par ceux qui payent une portion de ces impôts et qui ont une fortune. Ceux qui ne payent rien et n'ont rien, en disposant de l'argent d'autrui, ont toutes les raisons imaginables pour être prodigues et aucune pour être économes.

Pour concilier ces considérations avec le principe du suffrage universel, certains déclarent essentiel que l'impôt, sous une forme visible, descende jusqu'aux classes les plus pauvres. Ainsi la taxe électorale ne serait pas une manière de diminuer le nombre des votants, mais un moyen de leur rappeler l'existence des dépenses que leur vote peut entraîner. Cette mesure est illusoire. Celui qui paiera un léger impôt en tirera-t-il les conclusions prévues ? N'est-il pas à craindre, comme cela se pratique couramment en Amérique, qu'un parti ne paie cette faible contribution ?

En tout ceci, nous semble-t-il, il y a une erreur initiale et quelles que soient les raisons, tout régime censitaire est nécessairement incompatible avec le principe démocratique du suffrage universel. A moins de l'abandonner, tous les membres de la nation doivent être appelés à prendre part aux élections ; aucun ne doit être exclu de parti pris. « Il faut donc, comme le dit M. Esmein, que les conditions de la capacité que la loi exige de l'électeur soient sûrement et même facilement accessibles à tous. Il en est ainsi pour les conditions d'âge, de domicile ou de résidence. » (M. Esmein ajoute « d'instruction élémentaire », mais sur ce point nous ne partageons pas son avis : en effet, ou l'instruction est obligatoire, et tout

le monde la possède, il n'y a donc pas lieu de s'en occuper, ou elle ne l'est pas encore et dans ce cas ce n'est pas une condition « facilement accessible à tous. ») « Il n'en est point ainsi de la condition de fortune et de cens. »

Il y a cependant un cas où le non paiement de l'impôt peut et doit être un motif d'exclusion, celui où il y a faute et non pas manque de ressources, circonstance pouvant exister même chez les gens riches. Le fait de ne pas vouloir payer ses contributions est à juste titre un cas d'indignité. L'électeur n'est pas tenu de justifier du paiement de ces impôts, mais le citoyen qui se refuse à contribuer aux charges nationales doit être rayé des listes électorales. Il y a alors faute, l'exclusion est une peine infligée à ces mauvais citoyens oublieux de leurs devoirs vis-à-vis de l'État. Celui qui ne comprend pas cette obligation vis-à-vis de la chose publique est incapable d'exercer des droits politiques, notamment de contribuer au gouvernement.

Le non paiement de l'impôt peut, cependant, provenir du manque d'argent. Ce citoyen nécessaire mais honnête ne doit pas être rangé dans la catégorie des coupables et exclu du rang des électeurs. Pour l'éviter et corriger ce résultat regrettable, le contribuable malheureux devra demander un dégrèvement total et prendre place dans la catégorie des pauvres (1).

du droit de suffrage? Pourtant s'il y a eu primitivement

(1) Cette solution très éloignée des idées censitaires a cependant été vivement combattue en Suisse par les démocrates. Ils ont réussi à en obtenir l'abolition dans tous les cantons sauf ceux de Zug et du Tessin. La constitution de Zug du 31 janvier 1894 (Annuaire de législation étran-

Parmi ceux-ci il y a certaines classes dont le vote est un danger pour l'État, ce sont les vagabonds et certains indigents. Contre les premiers, la nécessité d'avoir un domicile pour posséder le droit de vote est un remède suffisant. Par contre, nous croyons utile pour un Etat de retirer l'exercice du droit politique à celle des catégories d'indigents où apparaissent dans toute leur force les dangers de la pauvreté, c'est-à-dire aux individus bénéficiant de l'Assistance publique. Pour ceux-là, ils sont dans une dépendance trop étroite vis-à-vis de ceux qui les secourent, leur liberté est enchaînée par la reconnaissance. Le plus souvent l'indigent est tombé dans cet état par ses désordres et par ses vices. C'est par sa faute et à cause d'elle qu'il est frappé. Il serait scandaleux d'associer à la conduite de la société, des hommes qui ont si mal gouverné leur propre vie.

Ce retrait soulève des questions très délicates et difficiles à résoudre. Quand peut-on dire qu'un individu bénéficie de l'Assistance publique ? Suffit-il de recevoir des secours dans un bureau ou à domicile, faut-il au contraire qu'il soit hospitalisé ? Doit-on faire rentrer dans cette catégorie des assistés ceux qui sont aidés par la bienveillance privée ? Comment les connaître ? Quand commence et où finit l'assistance ? Et si l'individu parvient à sortir de sa condition, doit-on lui rendre l'exercice

gère de 1895, p. 682) décide dans son article 27 que « ceux qui pour le paiement des impôts sont en retard de plus de quatre mois, au delà du terme du paiement et après avertissement sont privés de la capacité électorale. »

faute de sa part, celle-ci n'est pas encore rachetée par le fait de sa nouvelle situation et sa reconnaissance ne subsiste pas moins vis-à-vis de ses bienfaiteurs. — Ces difficultés d'application, sur lesquelles les législateurs ont eu à statuer, ont reçu les solutions les plus diverses, notamment dans les cantons suisses ; elles n'influent pas sur la valeur de la notion théorique.

Nous avons justifié par la « faute » les exclusions que nous avons admises, par la faute. Il ne faudrait pas nous faire conclure que dès qu'il y a une faute quelconque, il y a lieu d'exclure le coupable. Cette faute, motif de la peine, doit avoir été commise contre la société et la peine avoir été prononcée par la juridiction pénale. Il est nécessaire que le coupable ait manqué aux règles intéressant l'ordre et la sécurité publics, que volontairement il ait violé les institutions établies par la société pour sa sauvegarde. Une faute commise vis-à-vis d'un ou plusieurs individus, une faute relevant de la juridiction civile, n'entraînant pas une déchéance civique, n'intéresse pas l'Etat. Contre celle-ci la société ne doit pas sévir, elle ne saurait déclarer indigne du titre de citoyen celui qui l'a commise.

C'est pourquoi nous laissons aux faillis le droit de suffrage. Mais quand ceux-ci ont encouru une condamnation pour banqueroute, la faute et l'indignité existent réellement, il n'y a qu'à leur faire application de la règle édictée pour les condamnations pénales. Il en est tout autrement dans le cas qui nous occupe. Pour justifier l'exclusion du failli non banqueroutier, on ne pourrait invoquer

l'intérêt social, la faute commise contre la société. Ce failli n'est pas ruiné complètement, il possède encore quelque fortune pour payer l'impôt, contribuable il demeure électeur. En est-il autrement, il rentre dans cette catégorie des indigents dont nous avons suffisamment parlé.

Trop souvent, sous prétexte d'intérêt social, on écarte des urnes des catégories de citoyens dont le seul tort est de ne pas penser comme le gouvernement et de faire partie de l'opposition. A une telle fin, on va jusqu'à exiger des électeurs un serment de fidélité. L'utilité, la conservation du pouvoir, la stabilité du règne d'un parti, la défense de ses intérêts, ce sont des sentiments très humains qui font la force du politicien. Les mesures qu'ils inspirent sont inscrites dans le code des hommes de gouvernement. La démocratie les repousse, ils ne peuvent trouver place dans un régime de ce nom. Nous les y avons rencontrés cependant et nous les retrouverons en étudiant les lois électorales des gouvernements qui, en France, se sont dits démocratiques. L'intérêt, l'utilité nous apparaîtront comme ayant guidé ces démocrates intransigeants dont le premier acte fut de proclamer l'égalité et d'acclamer la démocratie, mais le second de prendre les précautions utiles pour se maintenir au pouvoir.

CHAPITRE II

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

I

La nature de la démocratie c'est d'être le gouvernement de tous ; son principe l'égalité. En quoi consiste cette égalité ? Toute loi de suffrage non universel, avons-nous vu, détruit cette base de la démocratie, car elle réduit, à l'état exclusif de sujets (1), un nombre considérable de citoyens et les prive du droit de participer au gouvernement par des représentants, l'égalité démocratique a pour conséquence le suffrage universel. Une autre condition est nécessaire pour réaliser cette égalité parfaite des citoyens : tous doivent avoir dans la participation au gouvernement une influence exactement proportionnelle à leur nombre ; la seule différence entre les citoyens étant celle du nombre.

Or la démocratie, telle qu'on la conçoit et qu'on la pratique dans la plupart des états, est le gouvernement de tout le peuple par une simple majorité exclusivement représentée. La classe dominante gouverne seule, un grand nombre de citoyens est réduit à l'état exclusif de gouverné. Ce n'est plus le gouvernement de tout un peuple, par tout

(1) Dans la démocratie, le citoyen n'est tenu d'obéir à qui que ce soit, ou s'il obéit, c'est à la condition de commander à son tour. « *Politique*, t. IV, c. I, § 7.

le peuple également représenté, c'est une « fausse démocratie ». L'égalité de tous les citoyens est méconnue et cet abandon du « principe » modifie la forme de l'Etat en consacrant le retour aux idées aristocratiques. La majorité numérique a un pouvoir absolu, discrétionnaire dont elle use le plus souvent au profit de ses partisans. Les intérêts d'une seule classe sont l'objet des soins du législateur et les faveurs gouvernementales sont réservées à une sélection. Telle est la situation actuelle ou prochaine des Etats qui ne renoncent pas au procédé électoral majoritaire.

Seule l'élection proportionnelle est conforme à la « nature » et au « principe » de la démocratie ; seule, elle est une protection efficace contre le plus grand danger qui menace cette forme d'Etat, le danger de la législation de classe.

La loi de la majorité est cependant une nécessité pour les délibérations et les votes dans les Chambres. De ce fait résulte-t-il que les minorités ne doivent pas prendre part à la discussion ? Leur intervention est, au contraire, très utile. Trop facilement, les représentants de la majorité oublient qu'il y a d'autres citoyens que leurs électeurs. Les protestations indignées des autres partis les forcent à tenir compte des intérêts de tous. Dans une délibération sur des lois de protection, d'hygiène en faveur des classes peu importantes, par exemple, par qui les intérêts en jeu pourront-ils être défendus aussi bien que par les intéressés ? N'est-il pas dangereux de confier la défense de classes exclues de la vie politique à des hommes qui n'en tireront aucun avantage direct, dont les intérêts immédiats peu-

vent être contraires ? Quelles que soient les dispositions humanitaires ou charitables de ceux qui se font les champions de la cause des faibles, des déshérités, des vaincus politiques, ils ne pourront se débarrasser complètement des traditions héréditaires et des considérations égoïstes. Jamais un patron, un riche n'envisagera les questions sociales comme le ferait l'ouvrier ou le travailleur. Le ministre des finances en déposant son budget considère les impôts sous un autre aspect que le contribuable, et le libre-penseur légifère nécessairement, en matière religieuse, dans un autre esprit qu'un libéral. Les intérêts ne se présentent jamais sous le même aspect aux autres, qu'aux yeux des personnes intéressées.

Même en étant animé de la plus grande bonne volonté ; même après s'être livré à des études sérieuses et à des enquêtes approfondies, il n'est pas sage d'empêcher ceux dont on veut prendre les intérêts en main de faire entendre leur voix. Pour améliorer la situation d'un individu il ne suffit pas d'arrêter, sans son concours, les mesures convenables, toute tentative ainsi conduite est inutile. L'expérience montre les partis comme les individus repoussant tout d'abord ce qu'on leur impose dans leur intérêt, même ce qui faisait l'objet de leurs réclamations. Ils s'en défient et y cherchent le piège. La loi rencontre, dans ces conditions, une obstruction inattendue et peut échouer ou dévier de son but. Une loi ouvrière proposée par des patrons paraîtra toujours à la masse ouvrière une mesure tyrannique qu'elle foulera aux pieds. Peu à peu cette prévention pourra disparaître, elle n'y parviendra que très difficilement.

La représentation incomplète est, de plus, maladroite. Le parti au pouvoir, ayant réduit ses adversaires au silence espère, peut-être, ainsi se ménager de longues années de domination. Mais ce silence forcé sera le recueillement qui énerve les rancunes, accumule les griefs, enregistre les fautes et prépare la revanche. Un gouvernement a besoin de l'opposition, elle lui signale ses fautes, les lui fait éviter. Pour le plus grand bien du pays, d'autre part, elle prévient et dénonce les abus du pouvoir.

Dans cette question de la représentation de toutes les classes de la société, il n'y a pas seulement une question d'utilité, mais encore et surtout un principe de justice et d'égalité. Quand bien même toutes les considérations qui précèdent seraient inopérantes, on ne pourrait en conclure à l'inutilité politique des représentants de la minorité. En effet il est fondamental pour une démocratie, que tout parti politique soit représenté dans l'Assemblée législative dans une proportion non pas supérieure, mais identique à celle de ses membres dans le pays. Alors seulement la participation de tous aux affaires publiques et le gouvernement par la vraie nation sont assurés et les principes démocratiques réalisés.

Sous l'influence de l'éducation, des traditions, des intérêts, les habitants d'un pays se groupent en divers partis politiques. Les opinions, les sentiments, les idées si diverses, si complexes, si contradictoires se ramènent par des concessions d'ordres secondaires et dictées par le besoin de l'union, à quelques tendances principales. Pour être la reproduction exacte du pays tout entier, le Parle-

ment doit rester l'image de ces partis et conserver aux diverses opinions des citoyens leur importance relative. Alors seulement le peuple entier considéré sous sa forme organisée et politique règnera par sa participation à la nomination et à la surveillance des organes de l'État. Le Parlement ne sera plus comme un club où se réunissent, en présence de quelques dissidents, les représentants d'une doctrine dans l'intention de se concerter pour faire triompher et imposer leurs idées. La représentation sera le résumé de la société et permettra à l'intérêt national et collectif de se connaître et de s'exprimer.

La représentation des partis dans le Parlement, tels qu'ils sont dans le pays, assure le progrès de la communauté, en activité et en puissance pratique, surtout en valeur morale. Par là, elle convient plus spécialement au gouvernement représentatif dont elle réalise le but et elle est indispensable à une démocratie dont le principe est « la vertu » selon l'expression de Montesquieu. Cette vertu, d'après la définition même de l'auteur, c'est l'amour des lois et de la patrie. Or les citoyens aiment la République quand ils y jouissent de l'égalité, lorsqu'il n'y a pas de citoyens exclus de toute participation au pouvoir. La loi qui fait de la république la chose de la majorité seule, augmente, au contraire, le nombre des ennemis de l'État ou des indifférents. Dans la démocratie, cette indifférence politique est la négation même du principe de cette forme d'état ; en se généralisant, elle devient un péril extrême. La représentation proportionnelle permettant à tous les électeurs, sinon de posséder le pouvoir,

tout au moins de le contrôler et d'en signaler les abus, leur donne plus de respect pour ceux qui le détiennent. Le rôle que les minorités peuvent jouer combat l'apathie politique qui s'empare des régions où l'opposition désespère de conquérir la majorité. Par l'élection proportionnelle, on a des députés véritablement munis de la confiance de leurs électeurs. De cette façon, le lien entre le citoyen et le député a une force, une valeur dont nous n'avons aucune idée, chaque électeur est identifié personnellement avec son représentant.

Pour former des majorités, les candidats doivent présenter de vastes programmes, employer de grands mots, prendre une étiquette dont la formule compliquée et vaste à dessein renferme des idées dissemblables. Avec la représentation des minorités, les candidats ne sont plus obligés de « ménager la chèvre et le chou », de contenir le plus grand nombre possible, de répondre aux aspirations les plus diverses, ils peuvent exposer nettement leurs programmes. Parlant au nom d'un groupe déterminé, le député peut avoir, au Parlement, une opinion bien établie, celle de ses électeurs, et voter sans craindre de mécontenter quelques partisans. Les électeurs, comme l'a fait remarquer M. Saleilles (1), devront à leur tour se faire un programme, analyser leurs idées, réfléchir à ce qu'ils veulent, se donner un idéal politique. La netteté et la clarté des programmes contribueront à donner aux élections un caractère éducateur, en même temps qu'elles

(1) La représentation proportionnelle, *Revue de droit public*, mai-juin 1898.

permettront au Parlement de réaliser un programme politique net et précis.

Quand le résultat du scrutin ne supprimera le droit de personne, a-t-on fait remarquer, il n'y aura plus de vaincus. Les partis apporteront alors moins de passion et de violence dans la lutte électorale. Leur but ne sera plus d'avilir le candidat de la nuance opposée. Ils porteront leurs efforts à la propagande, à l'éducation des foules, cherchant à se créer des adhérents et à montrer la valeur de leurs théories. Ainsi, pour avoir plus de puissance, les chefs de groupe travailleront à l'enseignement des électeurs.

La corruption, les fraudes, les coalitions électorales diminueront parce qu'elles n'auront plus raison d'être. Chaque parti, sans compromission, sans défaillance, pourra rester fidèle à son drapeau.

La démocratie ne sera plus le gouvernement des médiocrités. L'homme politique sincèrement attaché à son programme, épris d'une doctrine, pourra maintenir intactes ses théories et ses idées. Il ne devra rendre compte de son mandat qu'à un groupe partageant son opinion et non à une collectivité composée d'éléments disparates. L'homme instruit, le savant ne craindra plus la compromission avec les médiocrités, il ne sera plus éloigné du Parlement par des électeurs dont le plus grand nombre ignore jusqu'au nom de ses théories. La société dont il fait partie, ses admirateurs, ses élèves, ses disciples pourront le porter à la Chambre si leur nombre est suffisant, c'est-à-dire si son influence dans le pays lui donne le droit d'être représenté.

L'élection proportionnelle rétablit les principes démocratiques, prévient l'indifférence politique, le despotisme des uns, l'oppression et les révoltes des autres, elle fait du parlement une représentation complète, sincère et loyale du pays.

II

Certes le principe de la représentation vraie n'est pas une panacée propre à guérir les maux de la société, comme le reconnaissait lui-même M. E. Naville (1). Aussi, qu'y a-t-il d'étonnant si de nombreuses objections ont été soulevées à son encontre.

On fait remarquer que l'élection proportionnelle est matériellement impossible. Certes, une certaine inégalité résulte de l'impossibilité de répartir sans fractions les députés entre les différents groupes d'électeurs. Il y a quatre députés à élire, deux partis en présence et mille électeurs par exemple. Le quotient électoral étant de 250, on ne peut accorder au premier parti, qui atteint deux fois ce quotient plus un tiers, soit 834 voix, deux députés et le tiers d'un troisième, pour donner au second parti, qui contient une fois le quotient plus deux tiers, soit 166 voix, un député et les deux tiers du troisième.

Cette impossibilité d'ailleurs n'existerait-elle pas, il y aurait lieu néanmoins de se précautionner contre les dangers d'une représentation trop fidèle. Plusieurs raisons

(1) *La patrie et les partis*, discours sur la réforme électorale, prononcé à Genève le 15 février 1865.

le proclament. Il y a utilité à négliger les groupes d'électeurs qui n'ont pas une certaine influence, qui comprennent seulement quelques membres. Les groupes sérieux, ayant de l'importance politique, doivent seuls prendre part au gouvernement du pays. Agir autrement, accorder des représentants à toutes les fractions de l'opinion, ce serait émietter les anciens partis, donner une apparence de raison au plus infime groupement, encourager les dissidences et augmenter dans des proportions ridicules le nombre des législateurs.

L'Assemblée représentative a pour office de surveiller et de contrôler le gouvernement, elle est la lice où les diverses opinions doivent se produire et se discuter par la voix des représentants les plus éminents de chaque parti. Sans gouverner, sans s'immiscer dans les matières d'administration, sans donner des ordres au pouvoir exécutif, elle doit inspirer la conduite du gouvernement pour la conformer aux aspirations nationales et relever tous les abus de pouvoir, sous quelque forme qu'ils se produisent. Si le rôle du parti le plus nombreux, de la majorité parlementaire, est ainsi de diriger et de surveiller la politique gouvernementale, l'homme d'État n'en doit pas moins, avant d'agir, écouter les avis de la minorité et tenir compte de ses aspirations. Faire autrement, ce serait proclamer que la vérité et la justice se manifestent toujours par la voix du plus fort. Ainsi, une majorité imposante est une nécessité politique, des partis d'opposition bien organisés et puissants par le nombre de leurs membres ou leur autorité, un besoin social et cela, non seulement dans l'in-

térêt du gouvernement, mais encore dans l'intérêt même des vainqueurs dans la lutte politique. Par les interpellations, les discussions, les amendements et les propositions, la minorité surveille et fait contre-poids à la toute-puissance de la majorité, elle lui signale les dangers de la route dans laquelle elle s'engage, l'oblige à approfondir ses projets, dénonce au pays les mobiles et les gestes de ses représentants.

Pas de forte majorité possible, pas de minorités imposantes, si les partis ne comprennent que des partisans. Un groupe politique, le mot l'indique, doit être compatible avec l'État, dévoué au bien commun. Il ne le sera qu'à la condition d'être fort, de représenter un grand nombre de citoyens, de conserver, par sa discipline et sa forte organisation, l'unité dans son sein. Pourquoi, dès lors, faire un reproche de ce fait que la représentation proportionnelle ne peut pas réaliser sa conséquence extrême, permettre au moindre groupement d'élire un député? Une représentation trop fidèle est un danger, le principe électoral que nous défendons a toujours su l'éviter.

Il n'y a pas lieu de craindre davantage le second argument tiré de ce fait, que la représentation des partis tendrait à faire du député le mandataire d'un groupe et non le représentant du corps électoral tout entier. Cela ne vaudrait-il pas mieux, en tous cas, que d'avoir des députés représentant de prétendus intérêts communaux ou départementaux. S'ils sont logiques, ceux qui présentent cet argument devraient préconiser le vote au scrutin de liste de tous les députés par toute la nation. Il y aurait unité

dans le corps électoral ; le tout est de l'organiser pratiquement et d'éviter les inconvénients si faciles à découvrir d'un pareil système. Le scrutin de liste nationale n'est pas incompatible avec la représentation proportionnelle, mais cette alliance ne saurait satisfaire ceux que nous combattons en ce moment, car l'on retombe dans la représentation des partis.

A l'inverse de ces premiers adversaires, d'autres reprochent à la représentation proportionnelle de favoriser l'émiettement des partis et des groupes dans les assemblées. Cette tendance à la désagrégation des anciens partis, à la formation des sous-groupes, est un mal politique que nous retrouvons, au temps présent, dans tous les pays. Elle rend le gouvernement parlementaire bien plus difficile que par le passé. La cause ne peut en être attribuée à l'élection proportionnelle qui n'est pas encore appliquée dans les grands États. C'est un produit des faits sociaux du temps présent, de l'esprit d'indépendance, de la diffusion de l'instruction, de l'apparition de nouvelles classes à la vie politique. L'action législative ne saurait seule déterminer ce mouvement, mais si elle peut l'accentuer, la représentation proportionnelle n'en est pas inévitablement responsable.

On fait enfin remarquer que la représentation des partis est assurée par le procédé électoral majoritaire. Ce système étant, par ailleurs, plus simple, plus connu, n'ayant pas les défauts de la représentation des minorités, il n'y a pas lieu, dit-on, de l'abandonner. Dans les grands États, prétend-on, l'opinion dominante varie suivant les circon-

scriptions, l'opinion qui est en minorité quelque part obtient la majorité ailleurs, en somme chaque opinion existante dans les collèges électoraux obtient une juste part de voix dans la représentation. Mais ce n'est là qu'un procédé empirique qui n'offre aucune garantie. Quand les districts électoraux sont peu nombreux, le même courant d'opinion entraîne tout le pays ; dans un petit État, quand un parti est en majorité en un endroit, il l'est dans l'autre et sa force ne fait que s'accroître avec son triomphe. Dans ces mêmes conditions, il ne peut y avoir que quelques partis importants en présence, voire deux seulement, le radical et le conservateur, les autres sont sans puissance et la plupart du temps ces deux partis sont d'égale force. Le succès de l'un entraîne l'écrasement de l'autre et le moindre déplacement de voix fait pencher la balance. De plus, une telle méthode n'arrive qu'à la représentation des partis politiques et non des citoyens, et encore avec une approximation qui ne peut être suffisante. A propos des élections en France, nous prouverons par des faits et des chiffres que, jamais le procédé électoral majoritaire n'a eu ces résultats et n'a assuré une représentation exacte de la nation.

III

La loi du nombre conduit à répartir les députés entre les diverses circonscriptions électorales proportionnellement au chiffre des électeurs. Le plus souvent cette répartition a pour base la population et l'on ne tient pas

compte du nombre des citoyens électeurs dans la circonscription mais du chiffre des habitants, y compris les non-électeurs, tels que les femmes, les enfants, les incapables, voire même les étrangers résidants. Ce calcul fait, on se hâte d'abandonner même le principe de l'élection proportionnelle auquel on s'est arrêté un instant et, pour la répartition des députés entre les circonscriptions, on revient au système empirique, le plus souvent en attribuant à chaque arrondissement administratif un député et à ceux qui sont très peuplés, un ou deux autres députés.

Sans entrer dans la critique des méthodes de répartition, nous prétendons que le procédé majoritaire, appliqué aux élections, aboutit à la destruction des principes fondamentaux de la démocratie.

Il est contraire à sa « nature » qui est fondée sur « l'alternative du commandement et de l'obéissance » et sur le gouvernement par la majorité de la nation. La loi électorale doit être organisée en conséquence et de telle sorte que le pays soit gouverné par la majorité des électeurs représentée par la majorité des députés. Or le procédé majoritaire aboutit infailliblement à la nomination de la majorité des gouvernants par la minorité des gouvernés et à un désaccord complet entre le corps législatif et la nation. Il en est ainsi quand le parti au pouvoir se livre à des procédés de découpage artificiel des circonscriptions (gerrymander). Il en est de même le plus souvent par le jeu seul de la loi électorale majoritaire. Les voix de la moitié, plus un des électeurs qui ont pris part au scrutin, suffisent pour élire un député. Or si l'on compare le chiffre

des votants et des électeurs inscrits, il peut se trouver, par suite de nombreuses abstentions, que l'élu de la circonscription ne représente qu'une très faible partie des électeurs. Quelle est l'autorité d'une assemblée dont la plupart des membres sont élus dans des conditions semblables ? Peut-elle se donner comme la représentation du pays ? Le gouvernement représentatif est dès lors faussé dans sa « nature ».

Le procédé majoritaire est encore contraire à cette « vertu » dont Montesquieu a fait le « principe » de la démocratie. Tocqueville a très justement dit que « des vices qui sont naturels au gouvernement de la démocratie, il n'en est pas un qui ne croisse en même temps que le pouvoir de la majorité (1) ».

Il favorise l'indifférence politique. Les citoyens ne votent ordinairement que si tel est leur intérêt immédiat ; ils s'abstiennent s'ils font partie de la minorité, dans le cas où ils ne peuvent espérer le succès de leur candidat. A quoi bon prendre part à un scrutin dont le résultat est connu d'avance ? Aussi, l'on voit, dans les pays où un parti domine d'une manière incontestable, l'opposition renoncer complètement à la lutte. La résignation s'empare des vaincus politiques et l'apathie politique règne dans leurs rangs. Dès lors, que devient cet « amour des lois et de la république » qui est la définition même donnée par Montesquieu de la « vertu ». La démocratie finit, dans ces conditions, par écarter un grand nombre de

(1) *De la Démocratie en Amérique*, t. II, ch. VII, p. 139.

citoyens des affaires politiques, elle se tue par ce procédé.

Les élections majoritaires sont, sinon l'unique cause, du moins une explication de l'intensité des luttes électorales et de tous ces procédés mis en œuvre par les candidats. Il s'agit, pour les groupes en présence dans une circonscription, de faire triompher leur candidat, sinon c'est la déroute complète. La nécessité contraint d'user de toutes les armes pour écraser l'adversaire. Les passions sont surexcitées, les antipathies exploitées, partout on attise la discorde et l'on cherche les appoints nécessaires. Elles sont aussi une cause d'instabilité. L'arrivée d'un nouveau parti au pouvoir amène un changement dans la politique. Elles remettent le gouvernement aux mains des médiocrités, les partis les plus nombreux comprenant les classes les moins instruites et les plus dociles vis-à-vis de ceux qui les flattent. Tous le savent, mais il faut lutter pour faire triompher la représentation proportionnelle avec le pouvoir de l'habitude, grâce auquel l'idée la plus simple paraîtrait compliquée, et avec l'égoïsme des hommes qui rend l'injustice moins évidente quand c'est une minorité qui en souffre.

IV

Pour éviter ces inconvénients, les adversaires irréductibles de la représentation proportionnelle préconisent la représentation des intérêts. Les divers collèges électoraux, dans cette théorie, ne sont plus des *fractions du corps*

électoral entier, ils doivent se composer chacun d'une catégorie spéciale d'électeurs. Le votant est, dès lors, moins un citoyen que le défenseur des intérêts d'une classe, d'une profession, l'électeur avant de songer aux intérêts généraux, s'occupe de ceux de sa corporation. La théorie de la souveraineté nationale est ainsi remplacée par celle de la vie nationale, il y a « substitution de la notion de vie à la notion de souveraineté et du suffrage universel organisé au suffrage universel inorganisé », selon l'expression de M. Charles Benoist, le partisan le plus convaincu, en France, de cette théorie.

Pour représenter les intérêts, on groupe les citoyens qui ont, par leur profession, leur origine, leur situation, les mêmes intérêts matériels ou moraux. Leurs représentants ont pour mission spéciale la défense presque exclusive des intérêts qui leur sont confiés. Ainsi les grands intérêts économiques sont exposés et défendus par l'organe des plus intéressés, les vœux des groupes professionnels et des diverses classes sociales présentés au gouvernement par des membres de ces catégories. Quant aux Chambres des représentants ainsi composées elles remplissent, ce qui est leur premier devoir, un rôle consultatif vis-à-vis du pouvoir exécutif et les hommes compétents qui siègent sur les bancs réservés aux législateurs forment le plus utile conseil de gouvernement.

Plusieurs manières peuvent être employées à cette fin. Tantôt on transforme en collèges électoraux des groupements déjà organisés. Ainsi, en Autriche, les électeurs se répartissent en quatre séries de collèges distincts ou *curies* :

curie des grands propriétaires fonciers, curie des Chambres de commerce et d'industrie, curie des villes, marchés et lieux industriels, curie des communes rurales. La loi du 14 juin 1896 a créé une cinquième curie, celle du suffrage universel qui comprend les électeurs qui appartiennent aux quatre premières curies et tous les citoyens ayant atteint leur vingt-quatrième année. Cette représentation est fondée sur les restes d'institutions féodales ; elle est la négation de la souveraineté nationale. Ces groupes ont un droit à une représentation propre sans qu'on ait à respecter aucune proportion entre le nombre de leurs membres et la population nationale dans son entier. Ils possèdent ainsi une fraction de la souveraineté (1).

La loi espagnole du 20 juin 1890 et l'Act anglais de 1884 se sont placés au même point de vue. Tous deux, ils donnent aux Universités, et la loi espagnole ajoute aux sociétés économiques, aux Chambres de Commerce, in-

(1) On a tenté de concilier la théorie de la représentation des intérêts avec le principe de la souveraineté nationale et on a repris les idées admises pour justifier le vote par circonscription. Pour celle-ci on suppose que chaque collège électoral propose les élus au choix de la nation qui les confirme d'avance et les investit de leurs fonctions. Ils agissent, dès leur validation, au nom de la nation et par une délégation particulière que celle-ci leur a consenti. Il en serait de même dans le cas qui nous occupe. Les députés nommés par les électeurs d'un collège spécial « une fois élus et admis, représentent chacun et tous la nation, » comme le déclare l'art. 21 de la loi espagnole. Cette fiction légale s'accorde mal avec le principe de la souveraineté nationale dont le fondement est l'intérêt de tous représenté par l'opinion publique. Il ne s'agit pas seulement pour les partisans de cette théorie d'obtenir un nouveau groupement des électeurs, au lieu de les réunir par circonscriptions administratives d'utiliser comme collège électoral les groupements professionnels, mais de faire des députés les *mandataires spéciaux de leurs électeurs*.

dustrielles et agricoles, officiellement organisées, le droit d'élire, sous le nom de collèges spéciaux, un certain nombre de députés.

Le vote plural, qui attribue à certains électeurs plusieurs suffrages, tandis que d'autres n'en ont qu'un, n'est pas incompatible logiquement avec le principe de la souveraineté nationale ; mais à une condition, c'est que la pluralité des voix repose seulement sur des qualités que tout citoyen peut acquérir. On peut soutenir que celui-là, qui est le plus apte à remplir une fonction, d'ailleurs ouverte à tous, peut en recevoir l'exercice dans une plus large mesure. Il en est tout autrement si le vote plural est accordé en raison du cens, de la fortune. Son but est alors de donner aux membres des classes privilégiées plus d'influence, plus de garanties, de protéger leurs intérêts, de leur donner le moyen de les faire passer pour les intérêts de la collectivité. Le vote plural devient une des méthodes de réaliser la représentation des intérêts.

Les arguments présentés à l'appui de la thèse que nous combattons ne sont pas sans valeur. On fait valoir, et à juste titre, que le vote par classes est un moyen d'empêcher la partie éclairée de la nation d'être annulée par la partie la plus pauvre, la moins instruite et la plus exposée aux tromperies électorales. Celui qui ne consulte que son intérêt comprend mieux le bénéfice d'un vote sincère. Dans un cercle restreint d'idées, tout individu possède une certaine dose d'intelligence pratique. C'est à celle-ci, et rien qu'à elle, qu'on fait appel. La représentation des intérêts c'est l'organisation et le groupement de capacités sem-

blables pour la plus grande utilité générale. En la réalisant on tient compte de tout ce qui augmente la valeur propre de l'individu, de tout ce qui lui donne à la fois plus d'utilité et plus d'importance, des intérêts qu'il représente. Par là on résiste à cette tendance naturelle des gouvernements représentatifs d'incliner vers la médiocrité collective. Chacun, en effet, n'est consulté que sur les matières où il est le plus compétent et pour lesquelles il a le plus d'intelligence. Le pouvoir principal dirigé par ces quasi-compétences qu'il consulte, n'est plus entre les mains de personnes inférieures au niveau commun d'instruction dans la communauté.

Par ces motifs, la représentation des intérêts est préférable à la représentation locale des circonscriptions administratives. Mais, non seulement elle est inconciliable avec la souveraineté nationale, comme nous l'avons vu, mais encore elle a le grand défaut d'inviter les citoyens à ne consulter que leurs intérêts particuliers et à oublier l'intérêt général. Elle favorise la lutte des intérêts et des forces qui, par eux-mêmes, subissent déjà si difficilement le joug de la raison. Elle invite les citoyens, elle les force même par cette organisation à ne consulter que leurs intérêts particuliers et à oublier l'intérêt général. S'il était possible au député élu dans ces conditions, de faire abstraction des intérêts bien déterminés de ses commettants, de se laisser guider par la justice et la raison, de dégager l'intérêt général et le faire passer dans la législation, la représentation des intérêts s'accorderait avec la souveraineté nationale, mais elle ne répondrait plus à son

principe, les groupements cesseraient de constituer une collectivité au même titre que la nation entière.

V

La représentation proportionnelle est un préservatif contre ces dangers, c'est pourquoi, après avoir constaté ses avantages et reconnu son adoption parfaite aux principes démocratiques, nous désirons vivement la voir prendre la place de tous les autres procédés électoraux. Il nous reste à savoir si la mise en œuvre en est aussi difficile, même dans les grands États, que ses adversaires le prétendent.

La représentation proportionnelle groupe les individus par partis politiques et non par professions. Le citoyen dans ce nouveau milieu composé d'électeurs de toutes conditions est arraché à ses préoccupations individuelles et sans oublier ses intérêts, obéit à de nouveaux mobiles qui s'inspirent de l'intérêt national. Ce groupement est libre, chaque homme choisit celui auquel il veut s'affilier. Enfin, et cela est le point le plus important dans cette comparaison avec la représentation des intérêts, la répartition des députés à élire est faite entre les parties proportionnellement au nombre d'électeurs qu'ils contiennent par rapport au corps électoral tout entier. On peut dire de ces électeurs qu'ils sont des fractions, des subdivisions du corps national. Réellement on voit la souveraineté résider dans la nation entière et non plus en ceux qui jouissent du droit électoral.

L'objection de la difficulté de la mise en pratique de la représentation proportionnelle a son origine dans certains procédés employés ou préconisés. La liste en serait trop longue et pour expliquer quelques-uns de ces systèmes il serait indispensable de recourir aux mathématiques.

La combinaison la plus simple est celle du vote limité ou de la liste incomplète : ne peut voter pour une liste complète qu'en prenant autant de noms qu'il y a de députés à élire : ne peut voter que pour un nombre de candidats inférieur à ce chiffre et déterminé par la loi. De la sorte, la minorité a, non pas la certitude, mais de grandes chances d'obtenir un siège, si elle est disciplinée et si elle atteint le chiffre légal nécessaire pour une élection valable, à moins que la majorité ne soit assez large et assez bien disciplinée pour répartir ses votes de manière à gagner tous les sièges (1).

Le *vote accumulé* permet à chaque électeur de voter pour autant de candidats que la circonscription doit en élire, il admet l'accumulation de tous les votes sur un même candidat. Supposons, par exemple, une circonscription dans laquelle il y a trois députés à élire ; si la minorité atteint le tiers des électeurs, elle pourra obtenir un siège, en prenant, avec discipline, le parti de donner toutes ses voix à un seul et même candidat (2). Ce sys-

(1) Ce mode d'élection, à partir de 1861, a reçu des applications en Espagne, au Portugal, dans l'île de Malte, dans certains États de l'Union Américaine et, en Suisse, dans le canton de Vaud. L'Angleterre en fit l'expérience de 1867 à 1884 et le Brésil de 1875 à 1881.

(2) Ce système est pratiqué en Angleterre depuis 1870 pour les conseils

tème dont Prévost-Paradol était un chaleureux partisan ne peut-être employé que là où il y a au moins trois députés à élire et une minorité du tiers plus un des électeurs (1). Cela laisse place évidemment à l'arbitraire puisque le quart, plus un, sera impuissant à faire triompher un candidat et par là même incapable de se faire représenter dans l'Assemblée nationale.

Ces divers procédés ne sont encore que des palliatifs empiriques contre l'oppression des minorités. Bien préférables sont ceux qui tendent à une représentation mathématiquement proportionnelle. Ceux-là sont fondés sur une double idée. Tout d'abord les élections doivent se faire au scrutin de liste, et ensuite les députés doivent obtenir une majorité légalement déterminée. Celle-ci s'obtient par la division du nombre des votants par le nombre des députés à élire. Tout candidat qui a obtenu ce quotient électoral est proclamé élu. — La grande difficulté est de savoir ce que représentent les restes de cette division et suivant quelles règles il faut faire l'attribution des voix données à un candidat en surplus ou en moins du quotient électoral. C'est la méthode employée pour cette division et cette attribution, qui distingue les différents systèmes tendant à organiser la représentation mathématiquement proportionnelle.

La méthode de M. Kloti, dite du quotient rectifié, divise le nombre des votants par le nombre des sièges à pour-

d'écoles (school boards) et, pour certaines élections locales, dans divers états de l'Union Américaine,

(1) Prévost-Paradol : *la France nouvelle*, t. II, c. 1.

voir plus un. En diminuant ainsi le quotient par addition d'une unité au diviseur, l'attribution des restes est plus facile. Pour éviter cependant qu'on puisse obtenir un siège avec un reste trop petit, il y a un quorum à atteindre pour que l'élection soit acquise.

Un autre système proposé par Th. Hare a rallié beaucoup de publicistes. Chaque député ne conserve que le nombre de voix nécessaire pour son élection et le surplus est reporté sur d'autres noms d'après l'électeur lui-même ou par le candidat. Le pays forme un collège unique et toutes les voix éparses se réunissent sur un seul nom. Ce système favoriserait les entreprises d'élections à forfait par la formation de collèges volontaires. On fait aussi remarquer que le résultat pour le candidat porté en seconde ligne « peut être tout autre suivant que le dépouillement commence et se continue par tels bulletins ou par tels autres. Supposons, en effet, vingt mille bulletins portant en première ligne A, mais dont une moitié porte en seconde ligne B, et l'autre en seconde ligne C. Suivant que l'on dépouillera les premiers ou les seconds c'est B ou C qui sortira (1). »

En Suisse, le système de la *concurrence des listes* paraît prévaloir. Les divers partis librement formés et comprenant un nombre suffisant de membres proposent leur liste de candidats, et chaque liste a droit à un nombre de députés proportionnel à celui des voix qu'elle a obtenues.

(1) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 3^{me} édition, p. 705. — Ce système a été essayé en Espagne (loi du 28 décembre 1878) et adopté par le Danemark en 1855 et par la République de Costa-Rica en 1894.

L'électeur n'a qu'une liberté celle de prendre parti pour l'une des listes, il ne peut même pas choisir entre tous les députés dont les noms figurent sur les diverses listes, le panachage des listes est prohibé. Ainsi, du libre choix de l'électeur, des rapports personnels entre lui et l'élu, il n'est plus question. S'affilier à un parti, c'est tout ce que l'on demande au citoyen, peu importe s'il en comprend toutes les revendications et en partage toutes les opinions.

Récemment M. d'Hondt a proposé un système ingénieux qui réaliserait la répartition d'une manière aussi proportionnelle que possible. On divise le chiffre total des voix données à chaque liste par un diviseur qui donne des quotients dont la somme doit être égale au nombre des sièges vacants (1). Ce système quoique très compliqué convient le mieux pour le calcul du quotient. Mais nous retenant du système de Hare les avantages précieux qu'il donne aux électeurs. Ils ne sont plus forcés, en effet, de s'abstenir ou de voter pour l'un des candidats de leur circonscription. Il n'y a donc pas de voix perdues ce qui est important pour l'exactitude de la représentation. Un autre mérite de ce système est d'assurer aux hommes de grande valeur, qui ont un renom national, sans disposer d'influences locales, le moyen d'être élus députés. Cela a pour résultat immédiat d'élever le niveau de la représentation.

(1) La loi belge du 30 décembre 1899 a adopté le système de M. d'Hondt en ce qui concerne la répartition des sièges entre les partis et leur attribution aux candidats.

A ces fins, Hare organise un seul scrutin pour tout le pays et le vote par liste. On pourrait cependant atteindre ces mêmes résultats sans pour cela adopter la méthode de Hare et sans abandonner le système électoral majoritaire. Nous avons déjà traité ce sujet à propos du domicile électoral et en réclamant l'institution du livret électoral grâce auquel l'électeur pourrait voter en n'importe quel endroit. Ainsi tout électeur serait libre, en se transportant, de voter pour tout candidat dans quelque partie du pays que ce candidat se soit présenté. Donc les électeurs qui ne voudraient d'aucun des candidats de leur domicile pourraient aider de leur vote à la nomination d'une personne qui leur plairait. De cette façon on donnerait la réalité aux droits électoraux d'une minorité qui saurait s'organiser pour réunir ses suffrages sur quelques noms. Dans ce système, on conserve le procédé majoritaire et c'est ce qui fait son avantage. Au lieu de demander au pays d'apprendre de nouveau à voter, on lui laisse ses habitudes tout en lui donnant plus de liberté.

Malgré cela, on évite tous les inconvénients que nous avons reprochés à la méthode majoritaire et l'on arrive à une représentation quasi-proportionnelle. Le déplacement des votes là où ils sont utiles, le voyage des électeurs, permettrait, moyennant une certaine discipline à tous les citoyens, de se faire représenter, et à tous les partis organisés d'obtenir une représentation proportionnelle à leur importance, tout cela, autre avantage, en conservant aussi le scrutin uninominal.

Prétendre que ce système si simple réaliserait la justice

absolue, c'est là une opinion insoutenable. En politique, la justice relative et contingente est seule désirable. Dès lors le système qui répond le mieux aux exigences du gouvernement, aux habitudes et aux mœurs du pays, est le meilleur pour cette nation, dès qu'il réalise ce minimum de justice.

Notre procédé, tout en ne nécessitant aucune modification essentielle au système le plus généralement employé, permet d'obtenir une représentation suffisamment proportionnelle. C'est ce qui le justifie.

Déjà les partisans du procédé électoral majoritaire prétendent qu'il n'est pas une minorité de quelque importance qui ne devienne une majorité dans quelque circonscription surtout avec le scrutin uninominal. A plus forte raison en serait-il de même là où on permettrait à la minorité de préparer sa campagne, de choisir ses chefs, de se réunir en des circonscriptions déterminées. Un parti a ainsi le moyen de s'emparer d'autant de collèges que le permet le nombre de ses membres.

L'empirisme par notre moyen est combattu dans la mesure même où il doit l'être. Sans doute, la proportion ne sera pas mathématiquement réalisée mais elle le sera autant qu'il est nécessaire et utile. Il ne faut pas oublier que la majorité doit être forte dans la Chambre pour rendre le gouvernement possible. Une représentation trop exacte des opinions du pays augmenterait, au détriment de cette règle politique, la diversité des opinions dans l'Assemblée, accentuerait la puissance de la minorité et rendrait la politique gouvernementale plus mobile. Déjà

l'œuvre des gouvernants est sans cesse entravée par les partis d'opposition qui en s'agitant veulent faire croire à leur puissance. Faire tomber un ministère est l'ambition suprême de la minorité ; une union entre des partis multiples, quoique peu importants, pris isolément, leur en fournirait le moyen tout en étant un élément de trouble. Il n'est donc pas nécessaire, il est plutôt nuisible, d'avoir des minorités puissantes.

Une assemblée représentative cependant ne doit pas comprendre uniquement les membres de la majorité. Sans une opposition parlementaire, le gouvernement deviendrait véritablement despotique, arbitraire, aristocratique. La démocratie est un régime de débat, de discussion utile, où tous les hommes ont le droit de faire défendre leurs intérêts. Il est nécessaire que chaque parti sérieux et honnête puisse faire entendre sa voix, et proposer sa doctrine au Parlement.

Pour cela, le nombre des membres n'a pas l'importance qu'il semble tout d'abord. Ne pouvant gouverner, la minorité, avons-nous déjà dit, ne doit pas pouvoir entraver l'œuvre des gouvernants. Son rôle légitime est moins de réclamer une part dans la direction des affaires de l'État que de faire entendre à l'autorité supérieure les réclamations du pays, de signaler à la nation les fautes de ses gouvernants et de rappeler aux membres de l'Assemblée le respect de tous les intérêts.

Les quelques réformes que nous préconisons permettraient aux minorités importantes de faire entrer dans les Assemblées un nombre suffisant de représentants, assez

pour maintenir haut et clair, les revendications des classes inférieures, assez pour remplir le rôle dans lequel nous voudrions voir les minorités se confiner, assez encore pour donner une idée de leur importance respective dans le pays.

Nous repoussons donc les procédés qui tendent à transformer complètement le système électoral majoritaire, là où il existe encore. Les principes démocratiques doivent se concilier avec ceux d'un bon gouvernement, c'est-à-dire avec les idées d'autorité, d'utilité et de progrès. La représentation exactement proportionnelle en satisfaisant aux théories démocratiques aurait les plus mauvais résultats pratiques. Nous nous en tenons à une représentation quasi-proportionnelle et nous nous proposons ce système comme laissant le moins de place à l'empirisme.

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ ÉLECTORALE.

Dans la démocratie, où tout pouvoir découle des élections, celles-ci doivent être sincères. Elles ne le seront qu'autant que l'électeur votera librement, d'après sa conviction intime. Ni le gouvernement, ni le candidat, ni les partisans ne doivent pouvoir exercer des influences illégitimes. Elles altéreraient la loyauté nécessaire de la lutte et nuiraient à la sincérité du vote ainsi qu'à la fidélité de la représentation.

Pour former un Parlement conformément aux principes démocratiques, il ne suffit pas de donner le droit de vote à tous les citoyens et d'assurer à chacun d'eux la possibilité d'avoir un représentant, il faut encore maintenir à la lutte entre les partis un caractère loyal. Pour cela trois conditions sont essentielles : la liberté de la lutte entre les candidats, la neutralité du gouvernement, le respect de l'indépendance de l'électeur.

Ici le législateur a un devoir à accomplir. L'autorité publique doit essayer de contenir et de réprimer les ardeurs des partis. Dans la loi, le candidat et l'électeur doivent trouver les garanties de la liberté électorale. N'oublions pas cependant que, sans être complice, la loi est impuissante quand la fraude et les manœuvres déloyales sont entrées dans les mœurs et les habitudes. Si une

législation ne peut moraliser le vote, elle peut et elle doit prévenir et poursuivre tout ce qui pourrait en altérer la sincérité. Le régime du suffrage universel, le principe de la liberté ne portent aucune atteinte au droit et au devoir du gouvernement de pourvoir, avec la plénitude de son autorité, à la protection de l'ordre et de la paix publics, et de prendre, dans ce but, les mesures qu'il juge convenables.

I

Du côté des candidats, la liberté de la lutte est indispensable. Il importe au plus haut degré qu'ils soient libres d'organiser leurs partisans, de les réunir, de communiquer avec les électeurs par affiches et brochures, de faire distribuer les proclamations, les professions de foi. Cela implique la liberté de réunion, d'association, d'impression, d'affichage et de colportage.

Dans l'intérêt de l'ordre, de la sécurité et de la paix publique, la loi enfermera ces libertés dans une réglementation, non pour les étouffer, mais pour les garantir.

La liberté d'association se traduit par l'organisation de comités qui choisissent les candidats, préparent les élections, aident par la constitution de caisses électorales et les souscriptions publiques les futurs députés dans leurs luttes. La puissance qu'elle recèle, la fait redouter chez les adversaires ; aussi les partis au pouvoir s'en effrayent, et préfèrent parfois la proscrire plutôt que de s'en servir.

On redoute surtout l'agitation qu'elle peut favoriser, mais ce danger n'est rien en regard de l'utilité de l'organisation des partis. S'il s'établit entre les membres un lien permanent, une véritable affiliation qui survit à la période électorale, il appartient à la loi pénale de combattre ces associations devenues illicites. Il n'y aura plus alors d'atteinte à la liberté électorale.

Punir la lacération des affiches, donner à tout candidat le droit et la possibilité d'éclairer ses électeurs sur ses opinions, lui assurer le moyen de porter à la connaissance du public les faits de ses adversaires, de signaler, à l'attention de tous, les votes émis précédemment, ce sont là autant de dispositions importantes dans une loi électorale. En tout ceci, la liberté des citoyens ne devrait avoir d'autres limites que les infractions à la loi pénale. Le droit commun sur la diffamation, les manœuvres dolosives, les violences et les menaces, seraient plus efficaces que toutes autres dispositions exceptionnelles.

De toutes les libertés nécessaires au candidat, celle de la parole, le droit de réunion, est le plus précieux. Les réunions électorales publiques doivent être libres pour permettre aux électeurs de prendre contact avec le candidat, de l'interroger sur son programme, de lui demander des éclaircissements et d'en obtenir des explications. Là, les citoyens apprennent à se connaître, à peser leurs pensées pour les discuter, ils y découvrent l'intérêt général, ils y oublient les intérêts égoïstes. La loi ne doit pas gêner l'exercice du droit de réunion si ce n'est pour ceux qui veulent en abuser, elle doit le réglementer non

seulement pour en garantir l'ordre mais encore pour en assurer la liberté.

II

Après avoir donné aux candidats toute la liberté possible, il faut songer aux électeurs pour leur laisser toute facilité dans le choix de leurs députés.

La déclaration préalable de candidature a pour but d'empêcher les candidats de se présenter dans plusieurs circonscriptions. Toute prescription dans ce sens, comme celle qui impose au candidat un serment de fidélité au gouvernement, est anti-démocratique. Armes défensives aux mains du parti qui détient le pouvoir et craint qu'on ne l'en dépouille, ce sont autant d'obstacles à la liberté de l'électeur. Il importe, objecte-t-on, qu'un seul député ne puisse poser sa candidature dans toutes les circonscriptions et conquérir une autorité de fait qui amoindrirait ou annulerait celle des autres représentants. Cette raison ne justifie pas suffisamment l'atteinte portée à la liberté électorale en mettant parfois l'électeur dans l'impossibilité de voter. Dans le système généralement employé le citoyen placé entre deux candidats ayant fait leur déclaration mais qui ne lui plaisent ni l'un ni l'autre, ne peut donner sa voix au candidat de son choix dont la déclaration a été faite à la Préfecture d'une autre circonscription. Le candidat, de son côté, perd beaucoup de chance d'être élu. L'homme éminent, par sa supériorité même, provoque les attaques les plus vives. Le

déplacement d'une voix, dans la circonscription où il fait sa déclaration, suffit pour exclure de l'Assemblée cet homme considérable. Pour le collège qui n'en veut plus, le résultat est satisfaisant, pour le pays ce peut être un sérieux dommage. Dans l'intérêt, non pas d'un homme, mais de tous les partis et du pays, on doit réserver aux candidats plus d'une chance d'entrer au Parlement. Si, à une époque troublée, on peut craindre l'intention d'un futur représentant de faire faire une espèce de plébiscite à son profit, le danger sera suffisamment écarté, en limitant le nombre des circonscriptions dans lesquelles le même candidat a le droit de se présenter. Ainsi, tout en prenant des garanties suffisantes, on laissera toute la liberté utile. Le chef de parti, le savant, l'homme éminent, ne seront plus à la merci d'un groupe d'électeurs. Celui dont la réélection a une grande importance ne se présentera pas seulement dans son ancien collège, où des ressentiments particuliers peuvent le faire échouer, mais dans les deux ou trois circonscriptions où son parti a le plus de membres (1). Ainsi les inconvénients de l'interdiction des candidatures multiples sont beaucoup plus grandes que ses avantages. Toutefois, dans le système que nous préconisons, ces inconvénients disparaîtraient : ceux à qui ne plairaient pas les candidats locaux, étant libres d'aller déposer leurs bulletins de vote là où se présente le candidat dont les principes politiques ont leur sympathie.

Certains gouvernements n'essayaient pas seulement de

(1) Opinion soutenue par M. Wallon au Sénat en 1889, séance du 15 juillet.

se protéger contre les tentatives, mêmes légitimes, de renversement et cela par le procédé que nous venons de combattre ; ils prennent encore des mesures pour se maintenir au pouvoir malgré la volonté populaire. Parmi celles-ci, nous retiendrons la candidature officielle, comme rentrant immédiatement dans le cadre de nos études.

Un gouvernement, une majorité, a certes le droit de se faire valoir, de se défendre. Aussi la candidature bien qu'officielle reste démocratique, là où le gouvernement se borne à indiquer ses préférences, à désigner les candidats qui représentent sa politique.

Elle devient une atteinte au libre exercice du suffrage et crée une inégalité entre les candidats, quand le gouvernement se sert de l'autorité et de l'influence dont il dispose, quand il distribue ses faveurs et procure des ressources, pour déterminer les votes en faveur de son candidat. Choisi par le parti au pouvoir, ce candidat officiel pris dans la majorité, la transforme en une force irrésistible aux dépens de l'intérêt national.

Le gouvernement manque à sa véritable maxime lorsqu'il cesse d'assurer à ses administrés la justice, c'est-à-dire l'impartialité. L'intervention des fonctionnaires, sous n'importe quelle forme, au profit d'un parti, est toujours condamnable. Leur rôle, en pareille matière, est d'assurer l'ordre, mais non de violenter les consciences. Le gouvernement qui descend dans l'arène et prend part à la mêlée avec toutes ses forces, oublie son rôle et sa raison d'être qui consiste à protéger les intérêts généraux au détriment des intérêts individuels, si besoin est. Il appelle cela

sauver la société quand il intervient au profit d'un individu ou dans son propre intérêt. Ce sacrifice au salut de tous est le plus égoïste des dévouements, c'est celui même du fonctionnaire qui, sous le couvert d'une grande abnégation, cache un intérêt mal déguisé. Volontiers, ils assimilent leur sort à celui de la nation ; en agissant sur les consciences et sur les scrutins, ils prétextent un danger public, et derrière toutes ces raisons il y a des individus qui tremblent pour leur réélection.

L'investiture du titre de « candidat officiel », le monopole de l'affiche blanche, la présentation par des autorités supérieures aux fonctionnaires inférieurs et au public, la distribution de circulaires et de bulletins par les agents de l'autorité, ce sont-là autant de mesures qui ne peuvent prendre place, à aucun titre, dans la loi électorale d'une démocratie. Elle ne doit les connaître que pour les combattre, et prononcer la nullité des élections dans lesquelles elles furent employées. Encore faut-il qu'en ces délicates questions, un juge ait assez de liberté pour agir selon sa conscience. Quant aux excès de pouvoir, tels que subventions, décorations, promesses et faveurs, ils sont plus condamnables encore mais d'autant plus difficiles à atteindre ; le remède est dans les qualités de la race, les mœurs et les coutumes de la nation. En cette matière où le contrôle est presque impossible, le rôle de la loi est très délicat.

¹ Rien n'empêche d'assimiler ces faits à ceux de droit commun et de donner à l'autorité judiciaire le soin d'en connaître. Cette règle serait bien préférable à celle suivie

par notre législation. En général d'ailleurs l'assimilation au droit commun est préférable aux lois spéciales et la compétence des tribunaux judiciaires à celle des tribunaux administratifs. Dans le code pénal, l'électeur trouve la garantie primordiale de ses droits. En lui permettant de s'en servir à propos des élections, en lui laissant la liberté de défendre lui-même ses droits devant des juges présentant le maximum d'indépendance, de s'appuyer sur la jurisprudence commune et les textes généraux, on lui donne la meilleure garantie contre toutes les atteintes possibles à la liberté électorale. En ces matières, on obtient une protection bien plus efficace contre l'arbitraire et la fraude, lorsqu'on les distrait du travail bureaucratique et administratif pour les assimiler au droit commun.

Ainsi en est-il pour les listes électorales. Leur bonne tenue est chose essentielle ; la revision, la vérification des inscriptions, la radiation des incapables, des défunts et des absents sont autant d'opérations très importantes. La fraude a le plus grand intérêt à s'y glisser, c'est l'y aider que de faire de cette série de formalités une œuvre bureaucratique. L'autorité, par négligence, peut-être parfois de propos délibéré, s'abstient de procéder à la radiation des électeurs décédés ou ayant quitté la commune. Avec une vérification confiée à des magistrats, pareils faits ne pourraient plus se produire. La mise en œuvre des fonctionnaires est si difficile qu'il faut un dévouement exceptionnel pour tenter d'obtenir de l'autorité administrative une radiation. Tantôt le délai imparti aux réclamations est trop court, tantôt la besogne trop longue. L'autorité sait

que, grâce à ces difficultés, les citoyens lésés n'osent ou ne peuvent la poursuivre devant des juges disposés à excuser les fautes gouvernementales.

Il faut donc trouver des juges qui dépouillent de leurs masques tous ceux qui commettent des délits contre la liberté électorale. Plus spécialement, il appartient à la loi de contenir des dispositions pour assurer le respect absolu des listes électorales et de donner au citoyen toutes les garanties utiles contre l'arbitraire. On obtiendra cela, pensons-nous, en remettant aux autorités judiciaires le soin de la confection ou de la vérification des listes et aux tribunaux de droit commun la compétence des délits et des rectifications.

Dans la plupart des pays, les nationaux sont inscrits à leur naissance sur des registres où mention sera faite de leur mariage, de leur décès ou d'autres événements intéressant leur état civil. Grâce à ces renseignements, l'autorité militaire, par exemple, procède, sans crainte d'erreur, à l'appel de tous ceux qui ont atteint l'âge du service militaire. Ces registres de l'état civil sont toujours tenus, par l'autorité qui en a la garde, avec une exactitude scrupuleuse ; tout extrait délivré fait foi et ne soulève jamais de contestation. Cette régularité et ce soin apportés par les magistrats municipaux et autres s'expliquent, en grande partie, par le contrôle des magistrats du parquet. Aux tribunaux judiciaires appartient la garde de ces registres ; à eux aussi est attribuée la compétence en matière de rectification. Dans de telles conditions, le service compliqué et minutieux des registres de

l'état civil réalise tout ce qu'il est permis de souhaiter.

Pourquoi ne pas ajouter, à ceux qui existent déjà, un autre registre, le registre électoral (1)? On a justement fait remarquer que « tenu avec la même rigueur, participant aux mêmes traditions, soumis à l'inspection des magistrats il deviendrait, en peu d'années, comme ses aînés, la source même du droit ». En même temps que sur la liste des enfants nés dans la commune et qui ont atteint l'âge du service militaire, on inscrirait le nouveau citoyen sur le registre électoral. Le magistrat chargé de dresser « cette sorte d'acte de naissance politique », n'aurait aucune initiative; changements, additions, ratures, de quelque genre que ce soit, seraient interdits sans une décision judiciaire. Toute modification aux registres se ferait sous forme de transcription de jugement. Ainsi l'ordre naîtrait dans le chaos des listes. Grâce à la stabilité de l'acte initial le droit de l'électeur serait garanti.

« Le registre serait dorénavant la matrice électorale ». Les cartes d'électeurs seraient remplacées par « un extrait du registre transcrit sur un livret électoral, semblable au livret militaire, qui formerait entre les mains de l'électeur son titre permanent. C'est en présentant ce livret contenant son signalement et sa signature qu'il serait admis à voter; c'est à une page du livret que serait apposé le cachet de la mairie attestant qu'à telle date il a usé de son droit civique. La loi militaire a fait entrer dans les mœurs l'usage

(1) Cette proposition a été faite par M. G. Picot (*Revue des Deux-Mondes*, n° du 1^{er} février 1906, p. 549). M. Louis Passy, député de l'Eure l'a présentée au Parlement.

du livret, et fait comprendre aux citoyens son importance. Le paysan garderait à la meilleure place de son vieux bahut les deux livrets qui serviraient à lui rappeler son double devoir envers la patrie ».

Ce système permettrait non-seulement de couper le mal dans sa racine, de remédier aux inconvénients des listes actuelles et à leur revision illusoire, de supprimer cet instrument de corruption et d'enlever les pires tentations aux autorités, en allant chercher les garanties là où elles peuvent uniquement exister, en demandant non des services aux bureaux administratifs, mais des sentences aux magistrats mais il donnerait encore d'autres libertés à l'électeur. Ainsi il rendrait très facile l'extension du droit de vote en dehors de la circonscription du domicile. Sur la présentation du livret, on serait, en un endroit quelconque, admis à voter. L'apposition du cachet de la mairie, tout en attestant l'usage qui a été fait du droit civique, rendrait impossible le double vote. Il en serait de ce livret comme d'un titre de rente. L'autorisation de voter serait accordée aux mêmes conditions, sur les mêmes justifications que celles qui sont exigées pour le paiement des arrérages.

L'électeur ainsi garanti contre l'arbitraire des autorités doit être encore protégé contre lui-même, contre l'erreur imposée ou consentie. Certes la moralité des citoyens est le meilleur remède contre la fraude et la corruption électorale. Dans une atmosphère pure, ces mauvaises fleurs ne sauraient vivre, elles disparaîtraient tout au moins. Il en est autrement là où le vice ronge la société; alors, le régime démocratique n'est plus possible car il ne se main-

tient qu'autant que règne le respect des élections et que l'on ne se plaît pas à tourner en dérision toutes les précautions légales.

Une bonne loi contre la corruption électorale, inefficace dans certains cas, est toujours nécessaire. Elle ne peut que contribuer à purifier les élections, à mettre la loyauté dans la lutte, à assurer une bonne représentation du pays.

Parfois elle y réussira et cela suffit pour justifier de son utilité. Son but est d'édicter des mesures rendant les fraudes sinon impossibles, du moins plus difficiles, de protéger la liberté de l'électeur, de punir les coupables. Des sanctions rigoureuses doivent être prononcées contre toutes les infractions car des dispositions pénales insuffisantes encouragent la fraude. Celle-ci est si subtile, il est vrai, que rien ne saura la déjouer ; en la forçant à se dissimuler, en la rendant difficile et dangereuse, on lui enlève bien des occasions de s'exercer.

Pour faciliter l'exercice du vote, on multiplie les endroits où les citoyens peuvent déposer leur bulletin. Dans ces conditions, un bon recrutement des membres du bureau électoral est assez difficile. De là pourtant dépend la sincérité du suffrage. Quand le bureau comprend des membres d'opinion unanimes, il leur est facile de faire évacuer la salle par les électeurs pour consommer leur mauvaise action en toute sécurité. Souvent on a proposé une mesure bien simple, grâce à laquelle toutes les manœuvres déloyales du bureau seraient impossibles. C'est de permettre à chaque candidat de faire adjoindre un représentant au bureau. Cet électeur pourvu d'un mandat du

candidat assisterait aux opérations de vote avec un titre régulier ; son nom figurerait au procès-verbal ; il aurait le droit de faire consigner ses observations et, dans le cas de tumulte obligeant le président à faire évacuer le public, il devrait demeurer avec le bureau. Cette mesure fut adoptée par la Chambre des Députés le 27 octobre 1904, mais elle échoua au Sénat le 7 novembre 1905. Les Belges l'ont employée depuis 1894, elle produit chez eux les meilleurs résultats.

L'électeur n'a pas à craindre seulement une composition défectueuse du bureau mais aussi la divulgation de son vote. Le secret est primordial, il est la première garantie de la liberté de l'électeur. Pour l'assurer, la loi ne doit rien négliger, au risque même d'accumuler les prescriptions.

Bien des méthodes ont été proposées. En Belgique, en Angleterre et en Hollande on a recours au bulletin de vote officiel. Imprimé par les soins de l'autorité, il porte les noms de tous les candidats. Le président du bureau le remet à l'électeur qui se présente, aussitôt après la constatation de son identité. Muni de son bulletin l'électeur se rend dans une cabine d'isolement, où, à l'aide d'un crayon mis à sa disposition, il noircit le point blanc placé devant le nom de son candidat. Tout électeur doit se rendre dans la cabine d'isolement, là seulement, le bulletin de vote peut recevoir la marque décisive. En cas d'obstruction et de séjour trop prolongé dans la cabine, le Président a la faculté de faire expulser, au bout de quelques minutes le mauvais citoyen. Tel est le procédé qui nous paraît

le plus simple et le plus sérieux pour protéger l'électeur contre la pression et la corruption.

Après avoir exprimé, en conscience, sa volonté, l'électeur a encore à redouter bien des manœuvres dolosives. Ce sont tout d'abord les fraudes au moment de la remise du bulletin de vote dans l'urne : substitution d'un bulletin à celui qui est remis par l'électeur, taches faites sur le bulletin avec un peu d'huile ou de graisse et qui en préparent l'annulation,... adjonctions de bulletins... Pourquoi ne pas donner à l'électeur le droit de déposer lui-même son bulletin dans l'urne, en présence de tous les membres du bureau ?

Enfin les dernières opérations, celles du dépouillement, se préparent ; ce sont les plus délicates. Supposons que la lutte ait été égale, que les électeurs aient voté librement, que les présidents et les membres des bureaux aient fidèlement accompli leur tâche, il importe encore essentiellement que le dépouillement du scrutin soit terminé sans scandale et que la vérification des pouvoirs soit impartiale.

Le dépouillement du scrutin est le plus souvent confié au bureau électoral. Accomplie à la fin de la journée, au milieu de l'énervement, de la fatigue et de la surexcitation générale, cette opération s'achève sans autre garantie que la force. L'atmosphère spéciale qui règne dans la salle est favorable au tumulte avant-coureur des violations du scrutin. La présence des électeurs, leur circulation autour des tables, leur surveillance inquiète, créent un milieu surchauffé où les esprits sont inflammables. Au

moindre incident, la défiance et l'agitation se manifestent, mais surtout lors de l'ouverture de l'urne et du dépouillement des votes.

Pour éviter tout désordre, à ces deux moments, il suffirait de procéder au dépouillement, en dehors du public. Le président du bureau et ses collègues, en présence des témoins désignés par les candidats, procèderaient à l'ouverture de l'urne et au recensement des bulletins extraits (1). La surveillance de ces témoins, dont nous avons réclamé l'institution, rend inutile le contrôle de la foule, ils tiennent lieu des électeurs absents. Elle serait, de plus, très efficace et très sérieuse. Au lieu du tapage d'une salle encombrée, on aurait le calme nécessaire pour agir de sang-froid ; à l'arbitraire d'une décision de la majorité, on substituerait l'équité d'une délibération motivée. Le procès-verbal contiendrait les observations des mandataires et ainsi l'autorité supérieure serait à même de juger du bien fondé des protestations. La publicité donnée au procès-verbal rendrait, au surplus, la répression plus facile et plus efficace.

Les décisions du bureau électoral ne peuvent être sans appel. Celui-ci porté devant un tribunal administratif ou une commission composée de fonctionnaires, bien loin d'être une sécurité et une garantie d'impartialité n'est tantôt qu'une simple formalité, tantôt qu'une nouvelle source de fraude.

La compétence attribuée en cette matière aux tribunaux judiciaires éviterait ce double écueil. Au cours de toute

(1) La loi belge de 1894 a pris ce parti.

la procédure électorale on rencontre uniquement de véritables opérations judiciaires. Les droits qu'il s'agit de respecter sont déterminés, précisés par une loi ; les formalités sont édictées, à peine de nullité. Dès lors, les recours contre les décisions du bureau ne sont pas des recours contre un acte d'administration. L'acte d'administration renferme la volonté même de la personne administrative dans ce qu'elle a de libre et d'indéterminé. Les pouvoirs du bureau sont, au contraire, limités à l'application de la loi, à l'interprétation de son texte, à la décision sur les difficultés qui se présentent. Dans la salle de vote, les personnes administratives ne font pas des opérations de puissance publique, elles n'exercent pas un droit de puissance. Elles surveillent l'élection, dépouillent les bulletins, recensent les voix, appliquent la loi et de tout ceci dressent des procès-verbaux. Ce sont-là de véritables opérations judiciaires de la compétence des tribunaux de droit commun faisant fonction de tribunaux d'appel. A eux il appartient de statuer en dernière instance sur les questions litigieuses et les réclamations dirigées contre le vote, comme de relever les erreurs commises dans le dépouillement ou dans le recensement. Leur pouvoir ici n'est pas plus exorbitant que celui de vérifier les listes électorales ou, comme nous le proposons, les registres électoraux. Par des décisions motivées, ils imposeraient à tous et même aux pouvoirs publics le respect de la justice et de l'égalité. Par des décisions rendues en pleine indépendance, ils satisferaient les auteurs des protestations, les électeurs et les candidats. Ceux-ci deviendraient les adversaires des frau-

deurs dans un véritable procès où ils auraient toute liberté pour l'attaque et la poursuite, où la preuve du délit serait possible. Nous estimons qu'il y a là un moyen efficace de réprimer la corruption et la fraude (1).

Tous les résultats de la procédure électorale doivent être enregistrés par le Parlement puisqu'ils se traduisent nécessairement par l'admission d'un nouveau membre ou par l'émission d'une loi concernant une élection nouvelle. Au cas de validation, les députés tiennent leur pouvoir de la souveraineté nationale, c'est-à-dire de la nation entière représentée par le Parlement. Celui-ci, en réalité, ne fait que proposer les élus de chaque collège au choix de la nation. Elle seule les investit de leurs fonctions après vérification de leur qualité, de leur éligibilité. « Un peuple ne se réunit pas pour élire, il est obligé d'élire par sections, chacune de celles-ci même en élisant immédiatement, n'élit pas pour elle-même, mais elle élit pour la nation entière (2). » C'est à celle-ci qu'il appartient donc de se prononcer en dernier lieu sur l'éligibilité de ses membres et de valider leurs pouvoirs, ce qui ne comprend en aucune façon l'examen de la régularité des opérations électorales. Une nombreuse assemblée est un trop mauvais tribunal pour modifier la compétence logique des tribunaux de droit commun en ces matières.

(1) La Chambre des Communes a récemment renoncé au droit de vérifier le pouvoir de ses membres. Un Act de 1868 complété par des lois postérieures a transféré à l'autorité judiciaire le jugement des opérations électorales.

(2) Discours de Thouret à l'Assemblée constituante, séance du 11 Août 1791.

Ce serait une erreur d'attendre du législateur et des tribunaux, le remède à tous les maux, quand il s'agit d'élection. C'est plutôt vers l'électeur qu'il faut se tourner, lui seul peut se guérir. Pour les individualistes, c'est une thèse favorite, celle de l'efficacité de l'intérêt individuel. Volontiers il le montre agissant contre ou malgré des lois mauvaises et s'ingéniant à en éviter les résultats. Dans les élections son rôle est identique. De même que l'inertie et l'indifférence multiplient les défauts d'une législation, l'intérêt qu'apporte toute la nation aux élections est une sauvegarde de la liberté. Si les électeurs étaient vigilants, s'ils veillaient à leurs intérêts, surveillaient les listes, réclamaient à temps les radiations et les inscriptions, leur activité réparerait les lacunes de la loi. Malheureusement leur désintéressement trouve un nouvel aliment dans les imperfections de la législation. La défiance vis-à-vis des membres des bureaux électoraux, la crainte de ne pouvoir voter en toute liberté et de voir les résultats faussés, l'inutilité des protestations, l'impossibilité d'avoir un représentant, découragent un grand nombre. Au lieu de s'efforcer d'amender la loi qui ne leur inspire aucune confiance, ils font bon marché de leurs droits et restent indifférents. Ils ne sont pas pourtant complètement impuissants, mais ils ne prennent pas le vote au sérieux et s'abstiennent.

Pour lutter contre ce péril il ne servirait de rien de transformer en devoir le droit électoral. Cette obligation doit-être énoncée en même temps que l'amende qui pourra être prononcée contre les contrevenants. Or, comment

peut-on espérer en l'efficacité d'une peine en semblable nature. Elle frapperait trop de personnes pour être prononcée. D'autre part, si on en augmente le taux, les excuses seront facilement admises ; si, au contraire, on la fixe à un niveau peu élevé, elle restera inutile.

Le caprice et l'indifférence ne craignent pas l'amende, il faut employer contre eux, une autre arme, celle de l'intérêt. Pour lutter contre l'abstention des électeurs, nous estimons qu'il faut combattre le découragement. Les vices des lois sont la cause de ce mal. Nous les avons signalés au cours de cette étude, tout en mettant à côté d'eux le remède qui leur convient. Le suffrage universel comprend non-seulement le droit de vote pour tous, mais encore l'exercice de ce droit par tous les citoyens. Ils ne le feront qu'autant qu'ils jouiront de la liberté électorale et de la certitude de prendre part, par un représentant, au gouvernement de leur pays. L'indolence politique n'est souvent qu'un mécontentement, une résignation, la certitude de l'impuissance.

III

Au cours de cette étude sur la loi électorale d'une démocratie, nous ne nous sommes inspirés que des principes abstraits. Sous leur égide, nous avons recherché comment une loi peut réaliser l'égalité des droits, surtout des droits électoraux, et leur assurer les garanties nécessaires.

Pour être complet, il nous faudrait maintenant au

nom de la vertu, principe de la démocratie rechercher si nos propositions ont pour conséquence le concours des honnêtes gens au gouvernement du pays, l'empire remis à la raison et le règne d'une fraternité sincère entre les citoyens. Toute loi, en effet, qui engendre ou favorise l'indifférence et la haine des citoyens vis-à-vis de l'Etat, la domination d'une classe, l'exclusion d'une autre, la législation de parti, les luttes ardentes dans le pays, doit être écartée comme contraire aux principes de la démocratie et comme pouvant faciliter le développement de ses vices.

Mais cette étude ne peut-être poursuivie dans le domaine des principes où nous nous sommes placés. Toute solution à ces questions est relative à un pays, à une époque. Notre but ayant été de montrer, pour le comparer, dans la seconde partie de cette étude, aux essais tentés par les trois Républiques Françaises, ce que doivent être des élections démocratiques et la loi qui les régit, nous n'avons pas eu à nous occuper du choix des représentants, de la composition des corps représentatifs, pas plus que des conditions de société auxquelles le gouvernement représentatif est applicable ou des fonctions qui appartiennent aux assemblées.

La République démocratique veut la pleine liberté électorale, l'égalité entre les citoyens, ainsi qu'entre les électeurs, la justice pour tous. Nous avons recherché les conséquences de ce principe démocratique, il nous reste à les comparer aux mesures prises en France par le législateur pendant la Révolution de 1789, la République de 1848 et la troisième République.

DEUXIÈME PARTIE

Les lois électorales de la République en France.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉVOLUTION

(22 septembre 1792 — 31 Décembre 1808)

Le 20 septembre 1792, la Convention nationale tient sa première séance aux Tuileries ; le 21, elle décrète à l'unanimité que la royauté est abolie en France, et le 22, elle décide « que tous les actes publics porteraient désormais la date de l'an premier de la République française. »

La République cependant n'est pas encore véritablement fondée ; elle ne le sera que le 25 Septembre, le jour où l'Assemblée déclarera sur la motion de Danton « que la République française est une et indivisible. »

Depuis le 10 août la démocratie, par contre, est installée. Le chef du pouvoir exécutif n'est encore que « provisoirement suspendu de ses fonctions », mais le régime bourgeois est tombé. L'Assemblée nationale a, en effet, décrété que le peuple français étant invité à former une Convention nationale dont le premier soin serait de pronon-

cer sur les mesures nécessaires « pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité ». Souveraineté du peuple, égalité des citoyens, liberté pour tous, pour la première fois, les principes fondamentaux de la démocratie sont reconnus publiquement en France. Cette date du 10 août doit être le point de départ d'une étude sur la démocratie en France.

Les principes sont proclamés et admis, nous verrons comment l'Assemblée législative et la Convention nationale les appliqueront en matière électorale. Mais auparavant et pour mieux apprécier les actes de ces Assemblées, il est nécessaire de faire connaissance avec le peuple français et de voir l'usage qu'il avait déjà fait de sa liberté.

I

Pour la première fois, en 1789, le peuple français est appelé à participer au gouvernement. Le régime antérieur se résumait par ces deux mots : arbitraire, injustice. L'individu était sans garantie, confondu, perdu dans une apparente unité qui n'était qu'un néant commun. Le règlement du 24 janvier 1789 conduit les premiers pas du citoyen. Le peuple entier (1) est appelé à l'exercice de ses

(1) D'après l'article 25 du règlement général du 24 janvier 1789, étaient admis aux assemblées de paroisse, tous les habitants composant le tiers-état, nés Français ou naturalisés, âgés de 25 ans, domiciliés et compris au rôle des impositions. Malgré ces restrictions, nous ne croyons pas exagérer en disant que le Tiers-Etat fut appelé presque tout entier aux assemblées de paroisse ; seule la condition d'âge donne prise à la critique.

droits qui lui sont enfin reconnus, à formuler ses plaintes trop longtemps étouffées, à élire sinon ses représentants du moins les électeurs qui les choisiront.

Mais on craint ces premiers essais, on veut les diriger, les rendre inoffensifs. Cédant aux sollicitations et aux nécessités, le pouvoir royal ne se décide à appeler le peuple à prendre part aux États Généraux que parce qu'il a pris toutes les précautions possibles pour rester le maître tout en faisant certaines concessions très habiles. Les privilégiés surtout qui ont tout à craindre de la consultation populaire ne s'y résignent que, parce que dans ces États appelés contre eux, on a fait le nécessaire pour leur assurer une influence dominante.

En tout cas, tous espèrent que le Tiers qui s'est toujours montré si modeste, si respectueux n'osera quitter ni son humble maintien, ni nommer des électeurs capables de choisir des députés sûrs et fermes. Pour cela, on le fera voter dans une Assemblée qui sera, aussi souvent que possible, présidée par le juge seigneurial. Son suffrage, il devra l'exprimer à haute voix. Ainsi dans l'assemblée électorale même, par le mode de votation, ces millions d'hommes sont soumis à l'influence des privilégiés dont ils dépendent comme métayers, fermiers... Agents, intendants, procureurs, hommes d'affaires des nobles, des puissants, des riches peuvent en toute liberté exercer leur surveillance et en toute facilité se livrer à la corruption électorale.

Et cependant le nouveau-né rompit toutes ces entraves. Au premier geste, il s'en libéra. Les calculs de la cour et du gouvernement, les efforts des privilégiés et de leurs

agents furent déjoués. On avait cru faire une œuvre très politique, on avait espéré que le suffrage universel ne serait que l'appui de l'aristocratie : l'événement trompa toutes les attentes. Le paysan est plus intelligent ou moins stupide qu'on ne le croyait, l'esprit du siècle a pénétré jusqu'à lui. Réunis pour la première fois, les Français s'élèvent jusqu'à l'idée d'un intérêt commun. Ils se sentent nombreux et forts, ils ont conscience de leurs droits et distinguent, malgré les entraves, leur véritable intérêt.

Trois membres seulement du clergé, l'abbé du Plaquet, l'abbé Sieyès et le bailli de Flachelanden, et 34 membres de la noblesse dont Mirabeau, du Pont de Nemours, Rœderer, Dubois de Crancé, furent élus par le Tiers-État ; ses autres représentants appartenrent tous à la bourgeoisie. La multitude écartée jusque-là de la vie publique, ignorante, grossière et surtout illettrée, grâce à son bon sens a évité de confier le soin de la représenter à ses ennemis, la noblesse et le clergé.

Le peuple a fait son apprentissage civique ; malgré la pression puissante exercée de tous côtés, il a fait triompher ses droits dans le calme. Ce n'est pas encore une nation souveraine, mais ce ne sont plus des candidats à la dignité de citoyens. Du premier coup, ils ont agi en citoyens et ont su en conquérir le titre. L'expérience royale de 1789 a montré que le Français était mûr pour la vie politique, capable de comprendre ses intérêts et de les défendre, digne d'exercer tous les droits politiques. Après avoir prouvé son aptitude à la vie politique, il restait au peuple à l'organiser.

Le 22 décembre 1789, l'Assemblée constituante, pour satisfaire à cette obligation, donna au pays une loi électorale. Comment les représentants du pays élus au suffrage universel vont-ils organiser cette nouvelle société ? quels sont les droits qu'ils vont accorder à ce peuple devenu majeur ? Il ne faut pas oublier que depuis sa prise de robe virile, le peuple a trop souvent troublé les séances de l'Assemblée ; le 14 juillet, le 5 et 6 octobre, il s'est notamment montré trop indocile. L'état d'esprit n'est plus le même qu'au début de la Révolution, il n'est plus assez soumis, il a trop de présomption pour être appelé à siéger dans l'Assemblée. Après avoir mis sa force au service de la Constituante, il veut la tourner contre elle. Grâce à l'appui du peuple de Paris, l'Assemblée a pu triompher du roi et obtenir l'acceptation tant de la Déclaration des Droits que de la Constitution ; jusqu'alors protégée contre le pouvoir royal par plusieurs millions de Français, elle a pu parler et agir en souveraine. Maintenant cette souveraineté passe aux mains de la nation et l'Assemblée prend peur de ce peuple.

La plupart des Constituants appartenaient à la bourgeoisie. Jusqu'ici il y avait eu collaboration nécessaire, inévitable entre ce parti et la multitude qui s'était confiée à lui. Mais le bourgeois s'aperçoit que le pays est plus émancipé qu'il ne le croyait et que son rôle de directeur est devenu caduc. Devenu serviteur du nombre, il va tenter de s'affranchir de cette tutelle ; élevé par un compromis au pouvoir, il cherche le moyen d'exercer et de perpétuer son existence.

Contre le peuple et pour s'organiser en classe politiquement privilégiée, l'Assemblée vote la loi du 22 décembre 1789 et organise le régime censitaire. Par le concours du peuple la bourgeoisie a vaincu le despotisme, elle croit pouvoir désormais méconnaître et négliger ce concours. L'idée d'éliminer de la vie politique la partie la plus pauvre de la nation se fait ainsi jour. Par peur et par ambition, on relègue dans la catégorie des citoyens passifs ce Français victorieux du roi et de la féodalité. La première loi électorale faite en France par des représentants du peuple est déjà une arme politique.

Pour être électeur dans les Assemblées primaires, sous l'empire de cette loi du 22 décembre 1789, il faut remplir les qualités nécessaires pour être citoyen actif, c'est-à-dire : être Français, être majeur de vingt-cinq ans accomplis, être domicilié de fait dans le canton au moins depuis un an, payer une contribution de la valeur locale de trois journées de travail, n'être point serviteur à gages, être inscrit au tableau civique. Ainsi, sur vingt-six millions d'habitants que la France comptait alors, il n'y aurait eu d'après le recensement proclamé dans le décret du 28 mai 1791, que quatre millions deux cent quatre-vingt-dix-huit mille trois cent-soixante citoyens actifs. En 1789, il y avait eu six millions d'électeurs.

Ce ne sont encore là que les conditions pour être admis à voter au premier degré, pour faire partie des assemblées primaires, pour être citoyen actif. Car le suffrage est à deux degrés. Pour être nommé électeur par les assemblées primaires, il faut réunir aux qualités de citoyen actif, la

condition de payer une contribution directe qui se monte au moins à la valeur locale, non plus de trois, mais de dix journées de travail. Enfin, pour être éligible à l'Assemblée nationale, il faut payer une contribution directe équivalente à la valeur d'un marc d'argent (cinquante francs environ) et en outre avoir une propriété foncière quelconque.

Ainsi la bourgeoisie se forme en classe politiquement privilégiée et renie les principes qu'elle a proclamés en 1789. L'apostrophe de Montlosier a jugé à sa valeur cette constitution : « Jean-Jacques Rousseau, s'écria-t-il dans la séance du 28 octobre 1789, n'aurait jamais pu être élu. »

L'opinion publique aurait accueilli assez facilement ce régime censitaire sans l'obligation du marc d'argent. On accepta le cens pour l'électorat, mais non celui pour l'éligibilité. Tout ce qui se justifiait par des considérations d'indépendance et de moralité était admis par le peuple ; tels étaient les différents cas d'incapacité ou l'exclusion des serviteurs à gages. Aristocratiques en apparence, ces mesures n'étaient en effet prises que par la crainte de l'influence des nobles et de la classe dirigeante sur leurs serviteurs et leurs employés. Par contre, tout ce qui tendait à établir le privilège de la classe bourgeoise fut vivement attaqué. Le cens d'éligibilité, la disposition par laquelle la proportion des contributions directes devait, pour partie, servir à fixer le nombre des députés du département, les longues formalités des opérations électorales (1) qui

(1) A Paris, en septembre, il faut 37 jours pour choisir les députés.

favorisent les riches, toutes ces restrictions soulevèrent l'opinion publique qui ne tarda pas à s'insurger. Le peuple de Paris surtout comprit la portée du régime censitaire, il pensait avec Marat, qu'il n'aurait rien gagné « à détruire l'aristocratie des nobles si elle est remplacée par l'aristocratie des riches. »

Par réaction, malgré les précautions prises par la bourgeoisie et peut-être à cause de ces mesures, la démocratie s'organisait. Le programme des républicains comprit la suppression du cens, tout au moins suppression du cens d'éligibilité. Cette campagne contre les conditions censitaires trouva son chef dans Robespierre (avril 1791).

Quant aux élections qui se firent sous l'empire de la loi du 22 décembre, elles n'eurent pas le résultat espéré par la majorité de l'Assemblée constituante. Cette fois encore les événements trompèrent l'attente des rédacteurs de la loi électorale. En voulant préparer les élections et se ménager de nouvelles recrues, la bourgeoisie forgea une arme qui devait se retourner contre elle. Le peuple profita de l'ignorance, de la paresse ou de la crainte des citoyens aisés ; les abstentions favorisèrent évidemment les démocrates qui n'auraient pas sans cela obtenu la majorité. Bon nombre de candidats populaires passèrent aux diverses élections. A Paris, en 1790, une forte minorité de démocrates put s'introduire dans l'assemblée électorale du département de la Seine et faire nommer deux des leurs comme administrateurs du département de la Seine : Kersaint et Danton. En 1791, Robespierre est nommé accusateur public au tribunal criminel, le 15 juin, Petion en est élu président.

Dans cette enfance de la vie politique, malgré toutes les entraves, l'éducation populaire va sans cesse en progressant. On peut suivre ce courant par le succès des démocrates qui, à chaque élection, s'accroît.

La glorification des démocrates dans la capitale, le manque de confiance de la nation dans le système bourgeois, la claivoyance de la masse, son énergie, son bon sens, son éducation nouvelle augmentent les appréhensions de l'Assemblée. Elle s'en vengera par sa victoire sanglante du 17 juillet 1791.

Les conditions censitaires ont excité l'opinion. Eh bien ! on rapportera ce décret impopulaire, et l'on profitera de la terreur des démocrates, au moins de ceux capables d'un coup de main, pour accroître énormément les conditions d'éligibilité aux fonctions d'électeur du second degré. Désormais, le marc d'argent disparaît ; tous les citoyens actifs, quels que soient leur état, profession ou contribution pourront être élus représentants de la nation. Mais les garanties censitaires sont reportées sur l'électeur, elles retombent sur lui de tout leur poids. Désormais, il lui faut être propriétaire d'un bien évalué à un revenu de trois cents journées de travail, ou être locataire d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent journées. Ainsi les concessions à l'opinion démocratique étaient rendues vaines. Comment espérer que des électeurs appartenant à la classe des propriétaires choisissent leurs députés parmi les démocrates. La véritable pensée du législateur se révèle ici, la bourgeoisie fortifie encore ses moyens de défense contre la démocratie : ceux qui nom-

meront directement les députés ne pourront être choisis que dans la classe des riches. Bien plus, pour assurer la durée de son triomphe, l'Assemblée décida que la revision de la constitution n'aurait lieu que quand trois législatures successives (et chaque législature devait durer deux ans) aurait émis un vœu uniforme pour le changement d'un ou plusieurs articles constitutionnels (constitution des 3-14 septembre 1791) (1).

Les élections à l'Assemblée législative ne se firent pas sous ce régime dont l'application avait été ajournée à l'époque où les assemblées actuelles seraient renouvelées, c'est-à-dire à deux ans. Elles eurent lieu selon le mode de suffrage censitaire du marc d'argent. La classe bourgeoise avait bien préparé son triomphe, ses candidats furent élu en grand nombre à l'Assemblée législative. La nouvelle classe privilégiée resta en possession du pouvoir.

Les démocrates cependant, malgré toutes ces précautions, prirent place à la Législative. Les choix faits après Varennes eurent un caractère démocratique. Les sections parisiennes plus particulièrement envoyèrent siéger à l'Assemblée un groupe compact de républicains démocrates.

Dans cette étude sur l'esprit politique de la France et sur la préparation au régime démocratique, il ne suffirait pas de montrer le citoyen prenant part au gouvernement

(1) Les dispositions électorales de la constitution de 1791 ne furent jamais appliquées. La Législative les mit de côté lorsqu'il s'agit de convoquer la Convention et la Constitution elle-même fut mise à néant par la Convention.

par son vote, il faut encore le suivre dans les actes de sa vie politique.

Sous la Constituante, le citoyen actif fut sans cesse mêlé à la vie politique du pays. Les élections se suivaient à intervalles très rapprochés. M. Taine en a dressé une liste très instructive, montrant par là la quantité de travail imposée aux citoyens : « En février, mars, avril et mai 1789, assemblées de paroisse très longues pour choisir les électeurs et écrire les condoléances ; assemblées de bailliage encore plus longues pour choisir les députés et rédiger le cahier. — En juillet et août 1786, assemblées spontanées pour élire ou confirmer les corps municipaux ; autres assemblées spontanées par lesquelles les milices se forment et nomment leurs officiers ; puis dans la suite, assemblées incessantes de ces mêmes milices pour se fonder en une seule garde nationale, pour renouveler leurs officiers, pour députer aux fédérations. — En décembre 1789 et janvier 1790, assemblées primaires pour élire les officiers municipaux et leur conseil. — En mai 1790, assemblées primaires et secondaires, pour nommer les administrateurs de département et de district. — En octobre 1790, assemblées primaires pour élire le juge de paix et ses assesseurs, assemblées secondaires pour élire le tribunal de district. — En novembre 1790, assemblées primaires pour renouveler une moitié du corps municipal. — En février et mars 1791, assemblées secondaires pour nommer l'évêque et les curés. — En juin, juillet, août et septembre 1791, assemblées primaires et secondaires pour renouveler une moitié des administrateurs de départ-

tement et de district, pour nommer le président, l'accusateur public et le greffier du tribunal criminel, pour choisir les députés. — En novembre 1791, assemblées primaires pour renouveler une moitié du conseil municipal. — Notez que beaucoup de ces élections traînent parce que les votants manquent d'expérience, parce que les formalités sont compliquées, parce que l'opinion est divisée. En août et septembre 1791, à Tours elles se prolongent pendant treize jours ; à Troyes, en janvier 1790, au lieu de trois jours, elles occupent trois semaines ; à Paris, en septembre et octobre 1791, rien que pour choisir les députés, elles durent trente-sept jours ; en nombre d'endroits, elles sont contestées, cassées et recommencent (1). »

Cet électeur si souvent dérangé peut être nommé à diverses fonctions administratives et des services, comme celui de la garde nationale, viennent encore lui demander de son temps pour le consacrer aux affaires publiques. C'était trop, d'autant plus que le citoyen ne recevait aucune indemnité. Aussi les abstentions en matière électorale ne firent que croître et il y avait plus d'absents que de présents.

Toutefois le citoyen n'abandonne pas, sans un certain profit, ses occupations pour les affaires publiques. Dans l'assemblée électorale, le roturier, le laboureur et, souvent un simple fermier, siège à côté d'un seigneur, d'un prélat. Il l'écoute, retient ses raisonnements, et certainement, au

(1) Taine, *Les origines de la France contemporaine*. La Révolution, tome I, p. 264.

retour, en parle à ses voisins et en discute avec eux. Ces conciliabules, où le villageois apprend à raisonner, à se connaître, élèvent son intelligence et modifient son caractère. Peu à peu il se fait une éducation collective du peuple qui apprend à se conduire sans ses maîtres.

Dans ce régime où toutes les places sont électives et où les élections sont fréquentes, la politique, pour certains, est une carrière. La minorité agissante, le groupe résolu prend possession de la besogne publique désertée par la multitude indécise, inerte, absente. Les ambitieux s'adonnent à la politique, les élections leur servent de tremplin. Par là, les exaltés et les déclassés trouvent une issue nouvelle pour s'élancer.

Dans leur zèle de néophytes, ils se livrent à la propagande. Le dogme de la souveraineté populaire réalisé par la déclaration des droits, est mis subitement en pleine lumière et grise les esprits. Au nom des droits supérieurs, l'individu, avant l'émancipation légale, s'affranchit lui-même. Les espérances illimitées, l'enthousiasme sans borne, la simplicité de la doctrine détruisent tous les scrupules, la présomption est immense, les passions humanitaires et égalitaires se déchainent.

Tel est l'état d'esprit du peuple, du citoyen, de la minorité des fanatiques et des ambitieux. Tel est l'état de la France, le 10 août 1792, le jour où le peuple triomphe du régime bourgeois, où l'Assemblée vaincue invite le peuple français à former une Convention nationale dont la mission sera de prendre des mesures « pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité. »

La démocratie est victorieuse, c'est elle maintenant que nous allons voir à l'œuvre.

II

Le pouvoir a changé de mains ; devant le triomphe de la démocratie, l'Assemblée et la bourgeoisie n'essayent plus de défendre leurs positions. Aussi le législateur, après avoir décidé la convocation d'une Convention nationale, rend, à l'unanimité et avec applaudissements, le décret suivant : « L'Assemblée nationale, voulant, au moment où elle vient de jurer solennellement la liberté et l'égalité, consacrer dans ce jour l'application d'un principe aussi précieux pour le peuple, décrète qu'il y a urgence.

L'Assemblée nationale décrète que, pour la formation de la Convention nationale prochaine, tout Français âgé de vingt-cinq ans, domicilié depuis un an, vivant du produit de son travail, sera admis à voter dans les assemblées de communes et dans les assemblées primaires. »

Le lendemain 11 août, elle déclare formellement qu'elle supprime la distinction des Français en citoyens actifs et citoyens non actifs et elle abaisse de vingt-cinq à vingt-et-un ans la condition d'âge. Elle supprime les conditions censitaires d'éligibilité soit aux assemblées électorales, soit à la Convention en fixant à vingt-cinq ans l'âge de l'éligibilité. Seuls les Français, « étant en état de domesticité », restent exclus du droit de citoyen actif. A cette restriction près, le suffrage universel fait sa première apparition sincère.

Les démocrates peuvent être satisfaits ; le peuple a conquis la liberté électorale le 10 août 1792. On conserve certaines mesures prises précédemment lors des élections à l'Assemblée législative. Primitivement employées par la classe bourgeoise pour s'assurer des élections favorables, le peuple les reprend car elles lui paraissent donner toutes garanties suffisantes en faveur de la liberté électorale. Conformément au décret des 2-3 février 1790, « il ne pourra être reçu aucun autre bulletin (de vote) que ceux qui auront été écrits ou par les citoyens actifs, ou par les trois plus anciens d'âge, ou par les scrutateurs dans l'Assemblée même sur le bureau. » Tout bulletin doit donc être écrit sur le bureau, on ne doit pas l'apporter tout préparé (loi du 28 mai 1790). Ce sont mesures de détail ; elles sont conservées pour garantir la sincérité du vote et la liberté des électeurs. Plus tard on les jugera si utiles qu'on voudra les ressusciter.

Mais le vote à deux degrés est maintenu, il semble être entré dans les mœurs révolutionnaires. Il en est de même pour le scrutin individuel au deuxième degré, ce qui absorbe bien des journées pour arriver à la proclamation des élus. A Paris, le corps électoral consacra vingt-trois séances à élire les vingt-quatre députés et les huit suppléants. La nomination seule des bureaux demande plusieurs jours. Conformément aux articles 15 et 16 de la loi du 22 décembre 1789, l'Assemblée électorale choisit elle-même son bureau : « Chaque assemblée, dit le texte législatif, aussitôt qu'elle sera formée, élira son président et son secrétaire au scrutin individuel et à la pluralité

absolue des voix ; jusque-là, le doyen d'âge tiendra la séance ; les trois plus anciens d'âge après le doyen recueilleront et dépouilleront le scrutin en présence de l'Assemblée. » — « Il sera procédé ensuite, en un seul scrutin de liste simple, à la nomination des trois scrutateurs qui recevront et dépouilleront les scrutins subséquents : celui-ci sera encore recueilli et dépouillé par les trois plus anciens d'âge. » Même procédure, mêmes élections préparatoires pour la formation du bureau de l'assemblée des électeurs. L'article 10 du décret du 11-12 août 1792 tente cependant d'apporter quelques simplifications : « Attendu la nécessité d'accélérer les élections, les présidents, secrétaires et scrutateurs, tant dans les assemblées primaires que dans les assemblées électorales, seront choisis à la pluralité relative et par un seul scrutin. » Tant de précautions, de mesures préparatoires étonnent aujourd'hui et semblent en opposition avec la manie populaire de tout simplifier. Il ne faut pas oublier que la nation venait à peine de sortir de minorité, qu'elle faisait ses premiers pas dans la vie politique et que ses anciens tuteurs prétendaient toujours la conduire. Toutes ces mesures n'ont qu'un but, se protéger contre les ingérences administratives et garantir, autant que possible, la liberté des élections ; c'est ce qui les rend intéressantes.

Protéger la liberté électorale sous toutes ses formes, la liberté du suffrage, la liberté du choix des candidats, est le souci constant des démocrates. Pour cela, nous les avons vus prendre de multiples précautions, pour cela encore, ils suppriment les restrictions apportées par la classe bour-

geoise à la liberté électorale. Aux termes du décret des 11-12 août 1792, tout citoyen est éligible comme député ou comme électeur s'il est âgé de vingt-cinq ans et réunit les conditions nécessaires pour pouvoir voter dans les assemblées primaires « quelles que soient les fonctions publiques qu'il exerce ou qu'il ait ci-devant exercées. » Ainsi se trouve notamment abrogé le décret de 1789 sous l'empire duquel les électeurs devaient être exclusivement choisis parmi les citoyens éligibles du canton.

Il est enfin une mesure qui mérite une mention spéciale. L'Assemblée nationale considérant que les circonstances et la justice sollicitent également une indemnité en faveur des électeurs « décrète que les électeurs, qui seront obligés de s'éloigner de leur domicile, recevront vingt sous par lieue et trois livres par jour de séjour. » Par là, l'électeur est affranchi de toute considération matérielle, de tout souci précuniaire. C'est lui donner plus de liberté que lui faciliter les moyens de quitter son domicile pour se rendre à l'Assemblée électorale.

Le décret relatif à la formation des assemblées pour le rassemblement de la convention nationale, permettait de réaliser, on peut le dire sans crainte, le gouvernement démocratique par le suffrage universel. Il suffisait au peuple, pour cela, d'avoir la volonté et la capacité d'accomplir son devoir et de maintenir l'universalité et la liberté du suffrage. Le législateur avait satisfait à son rôle, il appartenait à la nation de compléter l'œuvre si bien commencée.

Jusque-là le peuple avait eu assez de bon sens et d'intel-

ligence politique pour choisir des représentants dévoués à ses intérêts, capables de remplir leur rôle, se laissant conduire par des considérations d'intérêt commun, ne sacrifiant pas le bien général de la communauté à des besoins électoraux. Les députés, les membres du parti républicain n'étaient pas des démagogues, ils avaient exprimé à l'Assemblée législative une politique constitutionnelle. L'élection et le rôle de Condorcet en sont un exemple frappant. Sa nomination, comme député de Paris en 1791, fut regardée comme une grande victoire populaire. Les commentaires qui accompagnèrent son élection et les félicitations qu'il reçut du président de l'Assemblée électorale montrent qu'on avait voulu couronner dans le nouvel élu toutes les connaissances, tous les talents, l'ami de d'Alembert, de Voltaire et de Turgot. Condorcet, dans son remerciement, annonçait qu'il maintiendrait la constitution, « sous laquelle un homme libre peut se trouver heureux de vivre » et qui « nous garantit nos droits ». C'est ainsi que le peuple choisissait ses mandataires, ce sont là les sentiments qu'il éprouvait lui-même.

Malheureusement ce peuple jeune encore est d'une volonté faible. Les clubs, les journaux, les violents prennent maintenant, sur lui, une influence de plus en plus grande, de plus en plus néfaste. Lui donner la liberté, c'est, dès lors, le mettre à la disposition des partis avancés, des Jacobins. Supprimer les faibles garanties d'indépendance, d'honorabilité que la loi exigeait jusque-là de l'électeur et de l'éligible, c'est, en 1792, méconnaître la situation du pays, les circonstances dans lesquelles se feront les élections.

Les jeunes gens, les indigents, environ trois millions de nouveaux électeurs composent les groupes les plus révolutionnaires. En les appelant au scrutin, l'Assemblée fait la partie belle aux factions, elle leur fraye la voie, leur donne toutes facilités pour s'installer au pouvoir. N'oublions pas que la future Convention nationale sera omnipotente ; aucune constitution préétablie ne la bridera, elle disposera à son gré de la vie, des biens et de la conscience de tous les Français. Quelle belle conquête pour des exaltés, des déclassés pour qui la politique devient une carrière. Ils en ont conscience. Aussi ils ne confieront pas leur sort aux hasards d'un scrutin libre. Par tous les moyens, ils maîtriseront les élections. Ce leur sera facile d'ailleurs. Leur clientèle est admise par la loi dans l'enceinte électorale, elle y est même attirée par l'appât d'une indemnité ; ils n'ont plus qu'à manœuvrer de manière à écarter les adversaires.

Les Assemblées primaires se réunissent le 26 août, les Assemblées électorales le 2 septembre. Les élections se font donc pendant les massacres de Septembre. Combien d'électeurs prirent part au vote ? On ne sait exactement le nombre d'électeurs qui concoururent, soit dans les assemblées primaires, soit dans les assemblées électorales, à la nomination de la Convention. Taine estime que « dans les assemblées primaires qui, directement ou indirectement, délèguent tous les pouvoirs publics et qui, pour exprimer la volonté générale, devraient être pleines, il manque six millions trois cent mille électeurs sur sept millions ». Leur nombre doit être approximativement

égal à celui des citoyens, qui deux ans après votèrent sur l'acceptation de la Constitution de l'an III. Il n'y eût alors que neuf cent cinquante-huit mille deux cent vingt-huit votants dans les assemblées primaires.

Peut-on dire dans ces conditions que le suffrage ait été universel, que l'assemblée, issue de semblables élections, représentait le pays, que tout le peuple français se soit gouverné par ses représentants ?

La loi électorale, au surplus, ne fut qu'une machine à voter, dont les nouveaux maîtres de la France se servirent au mieux de leurs intérêts. Cette minorité violente, audacieuse et sans scrupule, conduisit toutes les élections et ainsi s'empara du pays, en le mettant sous son patronage.

Dans toute la France, particulièrement à Paris, les élections furent scandaleuses. La Terreur régnait, rendant toute initiative électorale impossible. Monarchistes, constitutionnels, feuillants, à plus forte raison les nobles et les amis de l'Ancien Régime, sont mis dans l'impossibilité de se porter candidats. Les arrestations arbitraires, les pillages tolérés, les meurtres impunis sont un avertissement pour les candidats indépendants et courageux. Les journaux conservateurs sont supprimés ou réduits au silence. Or, quand on n'a pas de candidat, à quoi bon voter ? D'autant plus que dans beaucoup d'endroits les « patriotes » sont seuls admis dans ces lieux de désordre et de violence que sont les assemblées primaires. A Troyes « le peuple souverain, réuni en assemblée primaire, n'admet au nombre de ses membres que des citoyens purs et sur lesquels on ne peut jeter aucun soupçon ».

Le vote lui-même n'est pas libre. Les assemblées électorales des Bouches-du-Rhône, du Cantal, de la Charente, de la Corrèze, de la Drôme, de l'Hérault décident de supprimer le scrutin secret refuge suprême des modérés timides et imposent, à chaque électeur, le vote public à haute voix. On ne laisse pas les opinions dissidentes s'exprimer. Les quelques électeurs qui, çà et là, avaient reçu le mandat de maintenir toute la constitution durent s'excuser, se rétracter, à peine d'être éliminés. Ainsi les assemblées électorales procèdent elles-mêmes à l'épuration solennelle de leurs membres, ainsi qu'à l'épuration des sentiments.

A Paris, le régime de la plèbe et des clubs fut aussi despotique que possible. Robespierre fit prendre par le conseil général de la Commune de Paris, à la suite d'une délibération de la section des Piques, l'arrêt suivant : « Le Conseil général, considérant que le salut de la Patrie réside dans le choix qu'on va faire des membres appelés à la Convention nationale ; que les assemblées électorales ayant constamment trompé l'espérance du peuple, il est instant de prendre des mesures pour prévenir les abus résultant d'un mode d'élection évidemment vicieux lorsqu'il ne reste plus assez de temps pour l'abolir ; que la publicité est la sauvegarde du peuple ; arrête, le substitut du procureur de la commune entendu : 1° que les sections ordonneront à leurs électeurs de faire leurs élections à haute voix et par appel nominal ; 2° que les membres nommés par l'assemblée électorale seront soumis individuellement à la sanction de toutes les autres sections et des municipalités composant le département de Paris qui seront in-

vitées à adopter cette mesure ; 3^o que les séances du corps électoral se tiendront en présence du peuple, et que la salle de l'Évêché n'offrant pas les dispositions nécessaires pour recevoir le public, l'Assemblée électorale siégera dans le local occupé par les amis de la Constitution ».

Les mesures édictées par le Conseil général furent suivies à la lettre, ainsi que l'atteste le procès-verbal des élections de l'Assemblée électorale du département de Paris.

On comprend comment ces mesures étaient de nature à paralyser, par l'intimidation, la liberté de l'élection. Aussi à Paris comme dans toute la France, les bourgeois, les modérés, terrifiés et dominés se turent, restèrent à l'écart, ne cherchant qu'à se faire oublier et à éviter des dénonciations.

Ces élections à l'Assemblée constituante devaient préparer le régime démocratique, elles ne furent qu'un procédé de la conquête jacobine. Pour ce parti, la souveraineté politique est le dogme, et la domination exclusive, le premier article de son programme. Le suffrage doit être universel pour permettre à ses clients de prendre place dans les assemblées électorales et d'y faire la loi. Le vote doit être libre, en ce sens que tous les moyens d'exprimer son choix doivent être permis, pour que les violents puissent imposer le procédé qui supprime toute garantie de liberté.

Quant on en vint à discuter la validité des élections faites pour les corps électoraux dans ces conditions, on peut supposer que la Convention fut embarrassée. En réalité, elle eut conscience de la difficulté quand elle se pré-

senta au cours de sa première séance. Elle l'écarta en passant à l'ordre du jour « motivé sur ce que le peuple souverain, réuni dans ses assemblées primaires, a, par son silence, ratifié et donné son adhésion à la conduite des corps électoraux ».

Cette décision s'explique; toute autre eut été incompréhensible de la part de cette Assemblée. Les élections n'avaient-elle pas donné ce qu'on leur avait demandé, ne s'étaient-elles pas passées comme le vainqueur les avait préparées? Les électeurs n'avaient été que ceux qui avaient été appelés, les élus que ceux qui avaient été désignés d'avance. Les Jacobins ne pouvaient qu'approuver ce qui avait été leur œuvre. Cette consultation du pays avait assuré leur prédominance, ils la validaient en célébrant leur triomphe.

Nous voyons ainsi, grâce au suffrage universel, par suite des mœurs et des circonstances, un parti devenir une oligarchie despotique et composer à lui seul le peuple souverain. Après avoir renversé la royauté et le système bourgeois, le peuple français s'est donné à la démocratie, en réalité, il est retombé aux mains d'aristocrates. Les Jacobins, voilà le nouveau souverain qu'il s'est ingénument choisi. En voulant s'affranchir, la France s'est donné un maître et est retombée en tutelle. De ce jour, cependant, l'on veut faire dater l'établissement de la République démocratique en France.

III

Etablie le 22 septembre, c'est-à-dire deux jours après la première séance de la Convention proclamée « une et indivisible », le 25 septembre, la République n'est pas encore organisée ; l'Assemblée se met aussitôt à l'œuvre. Dès le 29 septembre, les membres du comité de constitution sont désignés et dans la séance du 15 février 1793, Condorcet, comme rapporteur, soumet à la Convention nationale un premier projet de Constitution.

Dans cette proposition, la souveraineté résidait dans le peuple entier et non plus dans la nation. C'était une république démocratique, avec le suffrage universel, sans exclusion des domestiques, des indigents, ni même des étrangers. Pouvait être citoyen français et électeur, tout homme âgé de vingt-et-un ans, inscrit sur le tableau civique d'une assemblée primaire, ayant résidé pendant toute une année sur le territoire français et pendant trois mois dans la commune où il désirait exercer son droit de suffrage. Presque toutes les fonctions étaient à l'élection. Le suffrage n'était plus à deux degrés, comme dans la constitution de 1791 ; mais il y avait, pour toutes les élections, un scrutin de présentation et un scrutin définitif. Chaque citoyen écrivait ou faisait écrire sur son bulletin un nombre de noms égal à celui des places auxquelles il fallait pourvoir. L'administration du département faisait le recensement de ces votes, puis elle dressait une liste de présentation réduite et formée de ceux qui avaient ob-

tenu le plus de voix, en nombre triple des places à remplir. C'était le scrutin de présentation. La liste qui en sortait, devait être envoyée aux assemblées primaires qui y auraient choisi les fonctionnaires à élire et n'auraient pu les choisir que dans cette liste. Par ce scrutin définitif, les citoyens nommaient les administrateurs de département, les municipalités, le conseil exécutif de la République et le Corps législatif. Celui-ci ne comprenait qu'une Chambre renouvelée tous les ans dont les membres étaient élus dans les départements à raison d'un député par cinquante mille âmes.

Ce projet de Condorcet était si démocratique, en théorie tout au moins, qu'on ne put y faire d'objections précises. Il fut accueilli cependant, avec mauvaise humeur, par les Jacobins. Le véritable motif de leur attitude c'est qu'il émanait des Girondins, leurs adversaires. Aussi en ajournèrent-ils la discussion. Faire traîner les choses en longueur, tant que les Girondins ne seraient pas politiquement annihilés, telle était leur intention.

On peut prévoir que mise en application, cette loi électorale aurait produit de plus mauvais fruits encore que les élections d'août 1792. Elle est l'œuvre de républicains sincères et décidés « apôtres de la raison et nourris de politique déductive, » théoriciens et raisonneurs, philosophes et logiciens, persuadés de la vérité absolue et convaincus de l'excellence de l'homme. Dans une République idéale seule, cette loi électorale aurait pu être adoptée. Après l'expérience partielle des dernières élections où neuf électeurs sur dix n'ont pas voté, croire au triomphe

de la raison, quand on ne peut sortir de l'état barbare et du règne de la force brutale, préparer l'avènement de la philosophie, alors que l'assemblée n'est pas même à l'abri des coups de main de la rue, ne prendre aucune garantie de la liberté, en tout cela, il y avait précipitation, témérité, illusion et pas la moindre trace de bon sens, de raisonnement politique. L'exactitude de la déduction, la persuasion étaient les seules armes dont les Girondins se servaient en ce temps d'anarchie en cet état de guerre où il ne s'agissait pas de discuter mais d'avoir la force. La France avait besoin d'un gouvernement énergique, qui sut administrer, gouverner, se faire obéir et réprimer, et c'était la multitude qui régnait, imposait sa volonté. L'anarchie spontanée était transformée en anarchie légale, l'autorité était tombée aux mains d'une minorité brutale. C'est ce moment que l'on choisit pour augmenter les pouvoirs de la populace, pour proclamer tous les citoyens membres égaux du souverain, pour ériger en droits primordiaux les volontés des individus.

Dans ces circonstances, une faction d'ambitieux, de gens sans scrupules et fanatiques, s'est emparé du pouvoir. Son état d'esprit fait contraste avec celui que le gouvernement légal a montré jusqu'alors : « Nous voulons *despotiquement* une constitution populaire » écrit la société des Jacobins de Paris aux sociétés des départements le 7 janvier 1793. Ils eurent leur constitution, elle fut votée dans la séance du 24 juin 1793.

Souvent cette constitution de 1793 sera invoquée comme le symbole des revendications populaires. La démocratie,

il est vrai, est une fois encore logiquement réalisée. Mais cette fois, la théorie s'est pliée aux secrets désirs de ces orgueilleux tyrans pour qui la souveraineté du peuple se confond avec leur propre souveraineté. Ils possèdent la vérité, la raison, la vertu ; tous doivent le reconnaître, en conséquence annihiler leur liberté. Penser autrement et protester, c'est là le fait ou d'imbéciles ou de corrompus, à ces deux titres, ils méritent d'être mâtés, on les mètera. Tel est le despote, comme il s'est désigné lui-même, qui va instaurer la liberté. Le contraste est trop flagrant, l'opération peut-être dès l'abord entachée de suspicion. Il y a là deux principes qui se nient l'un l'autre.

La démocratie, en France, a des débuts bien mensongers. Ce peuple, on le proclame l'unique souverain et on veut le traiter en esclave, les gouvernants doivent être les serviteurs de la nation et ils ont les prérogatives d'un tyran.

La constitution que nous allons examiner et principalement ses dispositions électorales apparaissent, comme une œuvre de montre et de réclame. Nous y trouvons les « axiomes de la Raison et les premières conséquences de ces axiomes (1) », les aphorismes du contrat social et les dogmes à la mode, des mots, des phrases mais non des choses, encore moins une loi capable d'entrer en application, tenant compte du milieu, de l'état des esprits et des circonstances. Regardée parmi toutes les constitutions françaises comme la plus démocratique, la constitution de 1793 n'aurait pu être sans danger soumise à une applica-

(1) Rapport de Hérault de Séchelles

tion. Cet évangile de la démocratie était inapplicable, il est resté inappliqué. Le suffrage universel, en France, succombait par son inutilité, car chaque consultation n'avait été qu'une comédie où peu d'électeurs tenaient leur rôle. Plus que jamais il en aurait été ainsi ; tout dans cette nouvelle loi la désignant comme un outil de gouvernement. Il est remarquable d'ailleurs que la constitution était incomplète, inachevée. Elle laissait (art. 83) au futur Corps législatif le soin de déterminer « les règles de la subordination » des divers corps administratifs ; elle n'instituait aucun représentant du pouvoir central auprès de ces corps. Or, comme on l'a fait remarquer, (1) un conseil exécutif de vingt-quatre membres avec des administrations locales élues, dont la subordination n'était pas réglée, ç'aurait été l'anarchie, même en temps de paix, et on était en temps de guerre. Voilà pourquoi encore cette constitution telle quelle, sans lois organiques, était inexécutable. Cette lacune si grave n'avait pas été comblée pour ne pas irriter « les départements alors soulevés et plus jaloux que jamais de leur indépendance. Et ici s'offre encore à nous le véritable caractère historique de la constitution montagnarde. Ce fut un programme démocratique, mais pour l'avenir. Ce fut ainsi, et surtout, un expédient pour les circonstances présentes, pour faire cesser la guerre civile. »

Dans cette constitution, on se trouve en présence du suffrage universel dans sa forme la plus absolue. On

(1) Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, II^e partie, ch. IV.

renonce au système trop ingénieux, trop complexe des candidatures. Le suffrage pour la nomination des députés s'exerce directement : le peuple étant distribué pour l'exercice de sa souveraineté en assemblées primaires de canton. Plus de cens pour être admis aux assemblées primaires, il suffit d'être domicilié depuis six mois dans le canton. La population est la seule base de la représentation nationale. Il y a un député à raison de quarante mille individus.

Il est à remarquer que les élections doivent se faire au scrutin ou à haute voix, au choix de chaque votant (art. 16) et que l'assemblée primaire ne peut en aucun cas, prescrire un mode uniforme de voter (art. 17). Les scrutateurs constatent le vote des citoyens qui, ne sachant pas écrire, préfèrent voter au scrutin (art. 18).

Cette constitution « pancarte » pour employer l'expression si pittoresque et si juste de Mme Roland, vit cependant quelques-uns de ses articles entrer en application. En cela encore, elle permit au gouvernement de jouer une nouvelle comédie. La plébiscite sur la constitution eut lieu selon le mode électoral qui y est indiqué. Par son décret du 27 juin 1793, la Convention avait décrété que « dans la huitaine à compter du jour de la réception du présent décret », la déclaration des droits et l'acte constitutionnel seraient présentés à l'acceptation des assemblées primaires convoquées et que le vote aurait lieu de la manière indiquée par la constitution même.

Ce plébiscite eut lieu à Paris les 2 et 4 juillet 1793 ; dans les départements entre le 14 et 22 juillet. Le peuple

était consulté et l'acte constitutionnel soumis à son approbation. Mais nous connaissons déjà la tactique des Jacobins ; ceux-ci ne demandent jamais une approbation, ils veulent « despotiquement » une ratification. Le succès d'une consultation populaire est incertain si l'on ne dicte pas à la nation sa décision. Il leur faut l'unanimité, pour cela tout est combiné, elle sera obtenue par les moyens nécessaires et déjà essayés.

Tout d'abord on écarte des assemblées tous les dissidents. Dans les sections de vote, la faction jacobine règne et mène la comédie électorale. Les assemblées précédentes ont déjà rebuté les électeurs, ceux-ci aujourd'hui, par crainte des menaces et des violences dont ils ont déjà souffert, s'abstiennent et restent chez eux. Aussi au 1^{er} août, il manque encore les procès-verbaux de 424 cantons, la constitution est acceptée par 1.804.918 voix contre 11.610. Cette quasi-unanimité a été obtenue en rendant l'abstention obligatoire pour la grande majorité des citoyens : quatre ou cinq millions d'électeurs n'ont pas pris part à l'élection.

Il vint cependant, dans les sections de vote, quelques naïfs qui crurent aux déclarations officielles, à la liberté électorale. Ceux-là sont maintenant fixés pour jamais sur la sincérité des prescriptions légales. Dans aucune consultation du peuple, la liberté du vote fut aussi peu respectée. Comment d'ailleurs des assemblées composées uniquement d'enthousiastes auraient-elles toléré une dissidence ? Le décret du 27 juin 1793 disait : le vote aura lieu au scrutin secret ou à haute voix, au choix de chaque

votant et aucune assemblée ne pourra prescrire un mode uniforme de voter. Cependant 297 assemblées, dont presque toutes les sections de Paris acceptèrent la constitution sans vote individuel, par acclamation, par une sorte de mouvement d'enthousiasme disent certains, plus probablement dans un but d'intimidation, pour obtenir l'unanimité. Ailleurs tous les inscrits, même les suspects, sont sommés de voter, mais de voter oui. Le plébiscite se fait « à la baguette » ; pas de trace de suffrage sincère. On demandait à la France une manifestation jacobine, on la lui imposa. On ne lui laisse qu'une liberté : celle de prouver sa reconnaissance à la Convention. L'acceptation fut considérée comme un acte de patriotisme républicain qui s'imposait à tout bon citoyen.

Le premier but poursuivi est atteint, il en est un autre plus important encore pour ces ambitieux et ces exaltés parvenus au pouvoir, c'est de s'y maintenir. Celui-là, bien d'autres ont déjà essayé d'y atteindre mais en vain, il en sera de même encore une fois. La Constitution proclamée, il semblait que la Convention n'eût plus qu'à se séparer, conformément à l'article 8 du décret du 27 juin ainsi conçu : « Immédiatement après la publication du vœu du peuple français, la Convention indiquera l'époque prochaine des assemblées primaires pour l'élection des députés de l'assemblée nationale et la formation des autorités constituées. » Ce que cherche la Convention, c'est d'obtenir de l'opinion publique l'ajournement de la Convention et l'abrogation de la clause visant la dissolution de l'Assemblée. Pour cela, pour établir sa dictature

elle a encore recours au suffrage universel ; c'est son outil de gouvernement. Par lui, elle fait des citoyens français, des suppôts de tyrannie, des esclaves dévoués et dociles.

En même temps que les citoyens ont été tenus de crier à l'unisson leur reconnaissance envers la Convention, on les a contraints de donner leurs voix au patriote marquant que « la jacobinière » de l'endroit a désigné pour porter le procès-verbal de l'Assemblée à Paris. Parmi ces sept mille commissionnaires, quelques-uns cependant nommés par les très rares assemblées dont les voix firent dissonnance dans le chœur des patriotes, viennent de Bretagne, avec mission de présenter des objections à la constitution, d'en signaler les lacunes, exceptionnellement d'apporter un refus d'acceptation.

Avec ces derniers délégués, la Convention agit comme elle l'a fait avec les déléguants en général ; toutes leurs velléités d'indépendance ou d'opposition sont immédiatement réprimées. Les mesures arbitraires, les arrestations, le spectre du tribunal révolutionnaire qui siège en permanence, leur démontrent vite que ni l'endroit, ni le moment ne sont bons pour protester. Pour les autres, déjà jacobins, la faction se charge de les rendre plus jacobins encore. On ne leur fait respirer qu'un air jacobin, on leur communique la fièvre révolutionnaire.

Ces indépendants, les tièdes et les indifférents ont contracté à ce régime l'état d'esprit attendu pour leur faire jouer le second acte de la comédie. Le 7 août, la Convention en obtient une profession de foi jacobine qui, le

lendemain 8 août est présentée à l'Assemblée. Le 10 août, on leur fait jouer cette étrange fête dans laquelle ils croient, ces hommes délégués par le peuple, jouer le premier rôle. Avec les sept cent cinquante membres de la Convention, les sept mille délégués montent les degrés qui conduisent à l'autel de la patrie élevé sur le Champ de Mars formant « la véritable Montagne Sainte. » Dans ce rôle, ils s'exaltent et « se croient des Dieux sur terre. » Ils sont désormais à la merci des fabricants d'enthousiasme. Ils ont cru proclamer dans cette fête, la liberté du peuple ; ils sont en train de perpétuer la dictature de la Convention. Ce qu'on attendait, ce qu'on espère, grâce à cet entraînement, c'est que l'un d'eux suppliera la Convention de conserver un pouvoir dans lequel les représentants du peuple jouent un si beau rôle. Elle vint enfin cette fameuse motion : « Je demande, dit l'un des délégués, dans la séance du 11 août, que la Convention ne se sépare pas avant la fin de la guerre. » Qui donc osera parler de l'ambition de l'Assemblée ? Ce n'est point elle qui demande à s'éterniser au pouvoir, elle y est contrainte ; les délégués du peuple lui forcent la main. L'hypocrisie est parfaite et la bonne volonté des nouveaux convertis immense. Ne sont-ce pas eux qui le 12 août proposent les diverses mesures ultrarévolutionnaires qui firent appeler la nouvelle époque « La Terreur. »

« Désormais le tour est fait, dit Taine : un simulacre de vœu populaire a autorisé la politique, le personnel, le principe et le nom même de la Terreur. Quant aux instruments de l'opération, ils ne sont plus bons qu'à remet-

tre en place. Les commissaires dont la Montagne pourrait encore redouter les réclamations et l'ingérence sont relégués chacun dans leur trou départemental ; ils y deviennent ses agents et ses missionnaires. »

La Convention par l'astuce et la violence est « revêtue de toute la force nationale ». Elle semble gouverner le peuple au nom du peuple lui-même : principe démocratique ; en réalité, elle va exploiter la France à son profit : principe aristocratique.

IV

Après Thermidor et surtout les journées du 3 et 4 Prairial, où l'insurrection démocratique est décidemment vaincue, il se produit un revirement. Le parti bourgeois remplace les Jacobins au gouvernement de la République.

La Constitution de 1793 n'avait été que provisoirement suspendue. Si tôt que possible on devait la remettre en vigueur et revenir au pur système démocratique. Telle était l'opinion de l'Assemblée le 29 germinal an III, lorsqu'elle nomma une commission de onze membres chargée « de préparer les lois nécessaires pour mettre en activité la constitution ».

Au lendemain des insurrections, le peuple étant vaincu, la Convention renonce à la démocratie et à sa constitution. Par l'effet des événements, plutôt que sur les instructions de l'Assemblée, la commission change son mandat ; unanime à écarter la constitution de 1793, elle élabore une constitution nouvelle reposant sur le système censitaire.

La démocratie a été mise à l'essai depuis 1792, elle a fait ses preuves et on a pu apprécier les résultats du suffrage universel. Le spectacle de la démocratie robespierriste, terroriste, a dégoûté de ce système de gouvernement. Pour éviter le retour du règne des sections et « des hommes aux quarante sous », on est décidé à substituer le suffrage censitaire au suffrage universel. Puisque les excès populaires ont rendu le gouvernement démocratique impossible, on retombe dans le régime bourgeois. C'est toujours le gouvernement d'un groupe souverain officiel, mais cette fois la république est adaptée à la bourgeoisie.

On est d'ailleurs unanime sur la proscription des dernières classes sociales de la vie politique ; le mouvement anti-démocratique rallie tous les suffrages. Aussi, quand le décret excluant les pauvres fut promulgué, ni la presse démocratique, ni les ouvriers des faubourgs, ni ce qui restait des sociétés populaires, nul individu, nul corps ne protesta. L'impopularité, où étaient tombés les démocrates, était générale, la défaite du parti démocratique complète. Quand les assemblées primaires, composées comme en 1792, c'est-à-dire par le peuple entier, eurent à se prononcer sur cette constitution, sur 1.107.368 votants, 1.057.390 voix votèrent pour, 49.978 seulement, contre.

Pour être citoyen français, sous le nouveau régime républicain, il faut être âgé de vingt-et-un ans accomplis, s'être fait inscrire sur le registre civique de son canton, être demeuré depuis une année sur le territoire de la République et payer une contribution directe, foncière ou personnelle (art. 1). Sont seuls exceptés de la condition de contribu-

tion, les Français qui auraient fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République (art. 2). Quant à l'inscription sur ce registre civique, les jeunes gens devront, à partir de l'an XII de la République, prouver qu'ils savent lire, écrire et exercer une profession mécanique (les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions mécaniques), (art. 16). L'exercice des droits de citoyen était suspendu notamment pour les interdits, les faillis (1), les domestiques à gages attachés au service de la personne ou du ménage, les personnes affiliées à toute corporation étrangère qui supposerait des distinctions de naissance ou qui exigerait des vœux de religion (art. 12 et 13).

Ces citoyens français pouvaient seuls voter dans les assemblées primaires (art. 17). Toutefois, il faut remarquer que la nouvelle constitution adoucît la condition censitaire en accordant ce que, sous le régime monarchique, les anciens citoyens passifs avaient vainement demandé, c'est-à-dire la faculté de devenir citoyen actif en payant volontairement une contribution personnelle. Cette contribution fut fixée à la valeur locale de trois journées de travail agricole.

Par là, se laisse saisir le caractère de la constitution. Le régime censitaire est restauré, non pas tant pour assurer le triomphe et le règne du parti bourgeois que pour obtenir un meilleur gouvernement. A cette fin, seuls les gens

(1) La suspension pour les faillis était étendue abusivement à leurs héritiers immédiats, détenteurs, à titre gratuit de tout ou partie de la succession d'un failli (art. 13, § 2°).

instruits, indépendants, intéressés au maintien de l'ordre, possédant quelque bien et contribuant aux charges du pays, sont considérés comme citoyens. L'élimination des vagabonds, des malheureux, des individus sans ressources, des faillis et des condamnés, de ceux qui peuvent tout oser n'ayant rien à craindre, ne pourra qu'amener plus de tranquillité dans les assemblées électorales et plus de moralité dans le choix des représentants. L'affranchissement des sans-culottes illettrés fut la cause de tout le mal, en les mettant en dehors de la vie politique, le gouvernement sera plus facile.

Les conditions d'éligibilité deviennent dès lors moins utiles ; le législateur de l'an III les trouve même inutiles. Les garanties exigées des électeurs dispensent d'en demander aux élus. Ainsi la Convention repoussa les conclusions contraires de sa commission. D'après celle-ci pour être éligible au corps législatif, il aurait fallu donner la preuve de la possession d'une propriété foncière et avoir exercé pendant deux ans une fonction publique dite du second degré, telle que celles d'administrateur de département, de membre du tribunal civil, d'accusateur public ou greffier de tribunal criminel. La Convention exige seulement la condition d'être marié ou veuf et cela uniquement pour les membres du Conseil des Anciens où l'âge d'admission est de quarante ans ; pour le Conseil des Cinq Cents, il suffit d'être âgé de trente ans.

La Convention, suivant l'exemple de la Constituante, maintient le suffrage à deux degrés, mais elle aggrave, pour les électeurs du second degré, les conditions censitaires.

La revendication du suffrage direct était un des articles du programme démocratique ; on le jugeait indispensable pour que le peuple exerçât pleinement sa souveraineté. La commission préconisait, de même, l'élection immédiate par les assemblées primaires, elle craignait la trop grande influence de la population des villes et estimait que le suffrage direct resterait ainsi rural et plus sage. Les partisans du système à deux degrés triomphèrent en répondant que c'était là le seul moyen d'obtenir des assemblées électorales des choix plus réfléchis, plus intelligents. Nous retrouvons ici la considération qui inspire toutes les décisions électorales de la Constituante. On ne l'invoque jamais en vain devant elle et son succès est assuré, toujours elle l'emporte sur les considérations démocratiques.

C'est donc dans les conditions exigées des électeurs du second degré que se trahissent les préoccupations de l'Assemblée. Pour assurer et maintenir à la classe bourgeoise son privilège, la nouvelle loi électorale reprend, en les aggravant, les conditions censitaires de la Constituante. Elle décide que nul ne pourra être nommé électeur du second degré s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis et si, dans les communes au dessus de six mille habitants, il n'est propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou locataire soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail, soit d'un bien rural évalué à deux cents journées de travail. Dans les communes au dessous de six mille habitants, l'électeur du second degré doit être propriétaire

ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail, soit d'un bien rural évalué de même. Dans les campagnes enfin, nul ne pourra être électeur, s'il n'est propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, fermier ou métayer de biens évalués à la valeur de deux cents journées de travail.

Cette Constitution de l'an III, par ses dispositions, reconnaît au peuple la souveraineté mais elle prive les prolétaires de l'exercice des droits constitutifs de leur puissance. Elle se rattache à la théorie du gouvernement par les meilleurs et par là, à raison certainement, ajourne l'avènement, en France, du pur régime démocratique. Seules les garanties exigées des électeurs donnent l'assurance d'un meilleur recrutement des représentants. Parmi ceux-là seulement qui possèdent une propriété, on trouve des individus capables d'un choix éclairé, eux seuls « sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protègent, à la tranquillité qui la conserve (1) ».

Les Constituants ne sont pas tant des républicains bourgeois que les ennemis des sans-culottes de la populace. Comment les anciens Montagnards auraient-ils pu d'eux-mêmes se forger subitement une âme bourgeoise. Ce qu'ils veulent avant tout, c'est éviter le retour au gouvernement

(1) Rapport de Boissy d'Anglas.

révolutionnaire. Les circonstances exigent l'abandon de ces principes démocratiques, causes de la Terreur. Il faut en revenir au gouvernement des plus instruits et des plus intéressés au maintien des lois. C'est si bien là, au surplus, l'opinion générale, qu'à la Convention, trois démocrates seuls : Thomas Paine, Lanthenas et Julien Souhait firent l'apologie du suffrage universel et que les démocrates se bornèrent à demander l'atténuation du cens. On alléguait communément l'exemple des constitutions américaines dont pas une n'admettait le suffrage universel.

En résumé, pour assurer le retour d'un gouvernement moins anarchique, on renonce à la démocratie ; on supprime le suffrage universel, on accorde le droit de suffrage au premier degré, dans les assemblées primaires, seulement aux citoyens payant une contribution ; sont seuls électeurs du second degré, les citoyens aisés, propriétaires, locataires ou fermiers ; plus tard, tout électeur devra avoir une certaine instruction.

La Constitution fonde ainsi le nouveau droit électoral à la fois sur la fortune et sur la capacité. Est-ce pour faire consister dans la bourgeoisie la nation considérée comme corps politique ? Déjà, en considérant, la situation politique de la France et l'état d'esprit des constituants nous avons répondu négativement à cette question. La Constitution était une œuvre d'expérience, la plupart de ses articles étaient dictées par le souvenir récent des fautes commises ou des malheurs éprouvés. Si l'on établit en fait un système censitaire, une république bourgeoise, il serait inexact de dire que les rédacteurs

de cette constitution voulurent faire acte de réaction.

Ils ne se prononcèrent pas contre la démocratie ; ils prétendirent l'organiser mieux en remettant le gouvernement aux mains du vrai peuple éclairé et libre, de celui qui ne croupit pas dans les ténèbres de l'ignorance et dans la servitude de la pauvreté. Pour eux, le suffrage universel est l'ennemi du progrès, le peuple ignorant et pauvre est l'ennemi de la lumière et de la liberté. En l'écartant des assemblées électorales, c'est faire œuvre de sagesse. Ils en sont si convaincus qu'ils ne craignent pas de demander à un plébiscite au suffrage universel, la sanction de ces changements. Abolir le règne de la populace, c'est l'intérêt même du peuple ; abolir le suffrage universel, c'est supprimer un instrument de révolution agraire et un instrument de domination pour les prêtres, les rois, les nobles, pour tous les réacteurs. Les Constituants se disent, en toute sincérité, démocrates, sans hypocrisie ils suppriment le suffrage universel. C'est pour réaliser le principe de la démocratie, pour faire régner « la vertu » qu'ils organisent la république bourgeoise.

Cette « combinaison » caractérise l'histoire politique au lendemain de Thermidor. Elle existe dans la constitution, dans la loi électorale, on la retrouve dans les actes du gouvernement. Le législateur y a recours pour l'application de la constitution. C'est une combinaison, ce plébiscite, cette demande au peuple d'abdication en faveur d'une classe. C'en est une encore, l'élection de l'an IV. La loi du 5 fructidor an III décide que pour ces premières élections au Corps législatif, ce sont les anciennes as-

semblées primaires (c'est-à-dire le suffrage universel) qui nommeront les électeurs du second degré. Mais les électeurs doivent remplir, dès cette première fois, les conditions de cens fixées par la constitution. Ici apparaît déjà « la combinaison », elle se continue par l'obligation faite aux assemblées électorales de prendre au moins les deux tiers des membres en activité dans la Convention, pour former le Corps législatif. Il y eut plébiscite aussi sur ces décrets, il le fallait par égard au principe de la souveraineté populaire. Toutefois l'énormité du nombre des abstentions indique une désapprobation générale de la tactique des constituants. Leurs décrets n'obtinrent qu'une majorité de 205.498 voix. Trois cent quatorze mille deux cent quatre-vingt-deux électeurs prirent seulement part au vote et cent huit mille sept cent quatre-vingt quatre rejetèrent les décrets. La France se résignait à regret à aliéner sa volonté!

A entendre les constituants, une législature novice est incapable d'appliquer une constitution. Baudin, rapporteur des décrets, est leur interprète, quand il les déclare prêts à se dévouer à de nouveaux dégoûts et à de nouveaux périls pour préserver la France des maux qui la menacent. L'intérêt national et la constitution, assurent-ils, leur font un devoir de se retrouver pour les deux tiers dans le Corps législatif.

Le peuple de Paris, tout le premier, ne fut pas dupe de ces mesures inspirées par l'amour du pouvoir. Il est las de cette assemblée trop puissante, maîtresse du peuple, cherchant à se survivre. Sans se plaindre, il a reconnu

vote. Mais les restrictions à la liberté électorale, à la liberté du suffrage, sont d'un tyran et il s'insurge contre. Tant que derrière des apparences de libéralisme, l'égoïsme de la Constituante a pu se dissimuler, les électeurs ont laissé faire. Maintenant un mouvement très vif est dirigé contre la Convention, il aboutit à l'insurrection du 13 vendémiaire an IV. Dès ce jour, les masques sont rejetés, des discours, on passe aux actes ; la crainte de ne pas rentrer dans le nouveau Corps législatif, de disparaître de la vie politique rend les constituants imprudents et audacieux. Ils veulent rester les souverains de la France, ils ne le cachent plus. Sous la poussée des instincts égoïstes et ambitieux, les politiciens ont évolué, leur amour de la République est devenu un sentiment intéressé. Aussi les élections futures les rendent anxieux. Le résultat en sera défavorable. Ils le craignent tant qu'ils dictent et imposent aux électeurs leurs futurs représentants. Par une loi, ils font savoir que les assemblées électorales devront renommer les deux tiers des constituants pour faire partie du nouveau Corps législatif. La nation se refusera peut-être à obéir à cette loi. Pour plus de précautions on décrète : les assemblées électorales ne pourront nommer le tiers dont le choix est à leur libre disposition qu'après avoir désigné les deux tiers à prendre parmi les constituants. Autre danger, si les mêmes conventionnels sont désignés dans plusieurs départements, la nouvelle assemblée ne comprendra pas des conventionnels pour les deux tiers. La nouvelle loi obvia ainsi à cet inconvénient de ne pas donner à tous les citoyens le droit de

nient : « Chaque assemblée électorale, indépendamment des deux tiers qu'elle doit nommer d'abord, formera une liste supplémentaire triple de la première et composée de membres également pris sur la totalité de la Convention. » Si malgré ces précautions, le nombre de cinq cents conventionnels ne se trouvait pas atteint, ceux qui auraient été nommés se formeraient en assemblée électorale et se complèteraient eux-mêmes. Est-il possible de prendre plus de garanties contre les hasards d'une élection, mais aussi de tenir moins compte de la liberté des électeurs ?

A en juger par le résultat des élections, le peuple approuva toutes ces mesures. En réalité les abstentions seules rendirent possible ce triste succès.

Une nouvelle période de la démocratie en France va commencer. En l'an IV, à la veille de la dissolution de la Convention, le peuple reste nominalement le souverain. C'est ce qu'on proclame et c'est ce qu'il reconnaît par ses votes sur la constitution et les décrets. On le proclamera encore au lendemain des journées de vendémiaire an IV et il s'en montrera satisfait en donnant à l'Assemblée quittance générale et décharge plénière. Ces certificats d'intégrité et ces brevets de capacité décernés au législateur ne sauraient cacher cependant l'abdication du peuple. Pour obtenir de nouveau sa confiance et son mandat, on le flatte, mais ce n'est qu'une habileté vainement dissimulée sous la combinaison des mesures démocratiques et des mesures aristocratiques. Derrière tout cela apparaît la fraude et la volonté d'usurper le pouvoir populaire.

V

La coterie est maîtresse des élections en l'an IV. Les conditions censitaires exigées des électeurs du second degré, les représentants imposés, tout cela rendait vaines les dispositions exceptionnelles appelant tous les citoyens aux élections.

Celles-ci eurent lieu du 20 au 29 vendémiaire an IV. Le peuple, pour la dernière fois, fut appelé, tout entier, à composer les assemblées électorales. Là, la liberté la plus grande régna. On affecta de n'être d'aucun parti, de ne pas se concerter avant le vote. Dans l'assemblée du Puy-de-Dôme, un électeur fut expulsé pour avoir distribué des bulletins de vote. Dans celle de la Marne, un électeur fut dénoncé au Tribunal pour avoir fait circuler des listes imprimées. Dans les assemblées précédentes, on ne s'était pas contenté de voter, on avait reçu des pétitions, pris des arrêtés, prononcé des discours où s'étaient marqués des tendances politiques. Cette fois on se borna à faire des élections. Ce peuple, dont les Conventionnels se défiaient, s'était assagi ; les opérations électorales, à en juger par les procès-verbaux, se passèrent paisiblement, sans irrégularités.

Il n'y aurait eu d'exception que dans deux départements, le Doubs et le Lot, où les républicains avancés, mécontents des premiers résultats firent scission et formèrent, en face de l'assemblée-mère, une assemblée rivale qui nomma une autre députation. Mais le Corps législatif

valida seulement les élections des assemblées-mères.

Les assemblées électorales étaient forcées, par la loi, d'envoyer au nouveau corps législatif, au moins cinq cents anciens constitutionnels (1). Malgré les décrets, les électeurs ne réélirent pas assez de conventionnels, trois cent soixante dix-neuf seulement. Parmi ceux-ci, le choix des électeurs avait désigné les plus modérés de la Convention. Bien plus, par tactique, pour éviter d'élire le nombre de conventionnels exigé par la loi, ces élus modérés furent l'objet d'élections multiples.

C'est que ces élections furent une protestation contre la politique de la Convention, contre son alliance avec les Terroristes et les Montagnards, contre son obstination à se survivre. Les vrais patriotes, libéraux sincères, la masse même du peuple, avaient vu, derrière les proclamations de l'Assemblée, son désir immodéré d'usurper le pouvoir. Le 13 vendémiaire, les Parisiens avaient pris leurs fusils, mais la faction gouvernementale les avait mâtés et ainsi conservé, le pouvoir par la force. Aujourd'hui, la nation entière proteste ; l'électeur essaye d'arracher l'autorité suprême aux mains de la coterie révolutionnaire et choisit son député dans les modérés, dans les anti-conventionnels. Anti-anarchistes, anti-jacobines, anti-terroristes, voilà ce que sont vraiment les élections de l'an IV.

Le résultat n'est pas cependant celui qu'espère la ma-

(1) Plus exactement 483 conventionnels. Par décret du 1^{er} vendémiaire la Convention avait décrété que les 17 députés de la Corse et des colonies continueraient provisoirement leurs fonctions dans le nouveau corps législatif.

rité des Français. Les mesures ont été bien prises ; sans violence, grâce aux combinaisons législatives, les nouvelles élections consolident le pouvoir des maîtres du pays. L'arrivée des trois cent soixante-dix-neuf conventionnels au nouveau corps législatif suffit à ce résultat.

Les Conventionnels réélus ne jugent pas cependant leur triomphe assez complet. Le 4 brumaire an IV, ils se réunissent « en assemblée électorale de France », conformément à la loi du 30 vendémiaire précédent et désignent parmi les conventionnels non réélus cent-quatre députés qui, joints à ceux des colonies, doivent compléter le nombre des cinq cents. Ainsi, aucun conventionnel jouissant de quelque notoriété ne fut laissé en dehors du corps législatif.

Ces cinq cents conventionnels réélus font une majorité certaine, au Conseil des Cinq-cents, comme au Conseil des Anciens. La coterie révolutionnaire, maîtresse des Chambres, domine le Directoire et s'empare du pouvoir. Tel est l'aboutissement de l'œuvre de la Convention. Sous le prétexte initial de faire œuvre de sagesse, d'assurer la liberté, de faire régner la tranquillité, de remettre le gouvernement aux citoyens sages, aux hommes véritablement intéressés à la chose publique, elle a fini par créer dans la nation deux classes de citoyens dont une seule gouverne l'autre. Après les désillusions apportées à tous les esprits de sang-froid par l'attitude des démocrates au pouvoir et par le spectacle de leurs radicales incapacités psychologiques et morales, ces observateurs attentifs, qui suivaient les péripéties du grand drame, se sont laissés gagner par l'idée de leur su-

périorité politique. Le peuple, la masse reste toujours l'électeur, le souverain, mais en théorie seulement ; c'est une concession, un souvenir accordés aux principes démocratiques. Ces fils authentiques de Jean-Jacques Rousseau sont fixés sur la bonté naturelle du peuple et ils se protègent tout d'abord contre la radicale incapacité de l'homme du peuple. Tel est leur état d'esprit pendant la discussion de la constitution. Peu à peu il se modifie et évolue vers les idées aristocratiques. Gagnés par le pessimisme, les législateurs abandonnent leurs convictions premières. Une sorte de vent jacobin balaye même le souvenir des aspirations démocratiques et l'ambition seule explique les dernières mesures de l'Assemblée constituante. Celle-ci en est arrivé à craindre des élections libres qui détruiraient le pouvoir de ses membres, des anciens démocrates. Elle prend le parti de s'unir aux hommes « à gourdins et à piques ». Après s'être imposés par la crainte et avoir triomphé du peuple par la force, les constitutionnels, les libéraux, se sont constitués en coterie et ont contraint légalement le peuple à abdiquer sa souveraineté entre leurs mains.

VI

Grâce à cet appui involontaire du peuple, une classe est de nouveau politiquement privilégiée. Toutefois le gouvernement n'est plus révolutionnaire ; le régime de la loi va remplacer le régime de l'arbitraire. Nous sommes désormais dans une période d'essai d'un gouvernement normal.

Pour la seconde fois néanmoins, la république est légalement aux mains d'une faction régnante.

Celle-ci compte bien rendre cette union indissoluble et cela, grâce à l'arme légale du suffrage censitaire organisé par la constitution de l'an III et qui va fonctionner sous la période du Directoire. Cette institution a fait souvent désigner cette période de la démocratie en France, du nom de « république bourgeoise ». Pour les motifs que nous avons donnés, nous l'appellerons la « république jacobine ».

Elle mérite ce nom d'autant plus qu'au lendemain même des élections, les anciens conventionnels s'allièrent aux anciens Terroristes et aux Régicides. Dès lors, comme aux temps les plus sombres de la Révolution, on retrouve les lois exceptionnelles et le spectacle des violences et des illégalités accumulées, dans les élections par le gouvernement qui forge les élections à sa guise. Tout cela apparaît avec d'autant plus de relief qu'on est alors sous un gouvernement normal, et qu'on devait en attendre, par suite, l'application régulière de la loi.

Si la pression gouvernementale, le despotisme des Jacobins rappelle la période révolutionnaire, il y a quelque chose de changé du côté du peuple. Vainement ces habitués du pouvoir tâchent de rétablir à leur profit la concentration des pouvoirs, la nation qu'ils prétendent encore en enfance, a dépassé l'âge de sa majorité, l'expérience l'a vieillie, elle est en état de se défendre et d'obtenir l'application de la loi. Déjà en l'an IV, le corps électoral, contraint de prendre dans la Convention les deux tiers de ses

députés, montra une préférence décidée pour les anti-Jacobins et choisit l'autre tiers principalement parmi les libéraux de 1789 ou les modérés de 1791. Désormais les honnêtes gens uniront leurs efforts pour maintenir les places qu'ils ont pu conquérir et ils comptent bien emporter de nouveaux postes aux élections prochaines.

Le plus grand nombre des électeurs n'est point terroriste et comprend l'importance des élections. On s'y porte de plus en plus pour combattre ces Jacobins dont le règne est revenu avec ses conséquences néfastes. Par crainte de la tyrannie, les électeurs avertis par leurs souvenirs personnels se rendent en foule aux assemblées et votent selon leur cœur.

La lutte électorale est ouverte dès lors entre l'assemblée et la nation. En l'an V, deux cent-cinquante représentants sont exclus par le sort. L'arrivée des nouveaux élus pourra modifier la majorité. Pour les Jacobins, qui ont obtenu en même temps dignités et fortune, il s'agit de sauver leur situation. Des principes abstraits, de la souveraineté du peuple, de la volonté générale, nul souci dès lors dans ces consciences usées ; leur égoïsme ne se dissimule même plus, comme précédemment, sous de belles phrases. Par des lois d'exception, ils atteindront certaines catégories de citoyens et leur formeront les portes aussi bien du corps législatif que des Assemblées primaires ou électorales. Par les candidatures officielles, les commissaires spéciaux, l'intimidation, l'argent, ils pèseront sur les volontés. Aux termes de la loi du 2 brumaire an IV, ceux qui, dans les assemblées primaires ou dans les assemblées électorales,

auront provoqué ou signé des mesures jugées séditeuses et contraires aux lois ne pourront jusqu'à la paix générale exercer aucune fonction législative, administrative, municipale ou judiciaire (art. 1). Même exclusion contre tout individu qui a été porté sur une liste d'émigrés et n'a pas obtenu sa radiation définitive, contre les pères, fils et petits-fils, frères et beaux-frères, les alliés au même degré, ainsi que les oncles et neveux des individus compris sur ces listes (art. 2). Quant à ceux qui, se trouvant dans les cas portés aux précédents articles, accepteront ou ont accepté une fonction de la nature de celles ci-dessus désignées et ne s'en démettront pas dans les vingt-quatre heures de la publication de la loi, ils seront punis de la peine du bannissement à perpétuité, et tous les actes qu'ils ont pu faire depuis la publication de la loi seront déclarés nuls et non avenue (art. 3). Exception est faite pour ceux qui ont été membres de l'une des trois Assemblées nationales ; et pour ceux qui, depuis l'époque de la Révolution, ont rempli sans interruption des fonctions publiques au choix du peuple et ceux qui obtiendront leur radiation définitive ou celle de leurs parents ou alliés (art. 4). Cette loi qui fut révoquée le 19 fructidor suivant était une grave atteinte à la liberté des élections. Dirigée principalement contre les émigrés et les royalistes, elle les rendait inéligibles ; par les termes insidieux « auteurs de mesures séditeuses », elle permettait d'étendre cette exclusion, selon les occasions, à toutes les catégories de citoyens jugés dangereux pour le gouvernement.

La crainte des vainqueurs de fructidor les poussa même à écarter les anciens royalistes des élections. De nombreuses lois, que ceux qui en furent témoins, appelèrent à juste titre, terroristes, poursuivirent ce but. On alla même jusqu'à priver toute cette classe de la nation des droits de citoyen : « Aucun individu porté sur la liste des émigrés, décida la loi du 1^{er} fructidor an III, ne pourra jouir des droits de citoyen jusqu'à ce que sa radiation définitive ait été prononcée. » Ces listes étaient dressées par les municipalités qui se contentaient en général du témoignage et de la dénonciation de deux personnes. Aussi, arriva-t-il souvent que, par ignorance ou par vengeance, on dénonça comme émigrés des personnes qui n'avaient quitté la France qu'en se conformant aux lois, ou qui s'étaient seulement absentés de leur commune, ou qui même ne s'en étaient pas éloignées. La loi du 25 brumaire an III chargea le district de dresser ces listes d'après l'état des citoyens absents formé tous les trois mois par les municipalités. Sous le Directoire, l'Assemblée centrale du département remplit, à cet égard, les fonctions du district. Tous les mois, une liste générale des émigrés était formée avec les listes départementales. Une fois inscrit, il était très difficile de se faire rayer. Pour cela, il fallait justifier de sa résidence depuis le 9 mai 1792. Le Directoire prononçait, sur cette justification, la radiation définitive après de longues formalités. En l'an V, le Directoire déclara au conseil des Cinq-Cents qu'il y avait plus de cent-vingt mille inscrits sur les listes d'émigrés et il avoua qu'il y avait dans ces listes de très nombreuses erreurs.

Aussi, à cette époque, dix-sept mille demandes en radiation avaient été formées.

Par là, on voit la quantité de personnes non émigrées que la haine ou l'étourderie ont fait priver de leurs droits électoraux, en les dénonçant comme émigrés. Ce n'est pas encore suffisant pour tranquilliser les Jacobins et les délivrer de la crainte des émigrés. Aussi le 19 fructidor an V, ils bannissent de France, sous peine d'être traduits devant une commission militaire, tous les citoyens inscrits sur la liste générale qui n'avait pas obtenu leur radiation. Désormais ceux-là ne sont plus à craindre ; ils n'apporteront plus l'appoint de leurs voix aux libéraux, aux républicains sincères.

Mais tous les royalistes n'ont pas émigré et ceux-là aussi sont dangereux pour l'oligarchie ; elle chercha donc à leur enlever le droit de vote. L'Assemblée bien loin d'être la représentation du pays ne doit comprendre que des membres de la même opinion : c'est le nouveau principe. La loi du 30 ventôse an V exigea des membres des assemblées électORALES, avant l'ouverture des opérations, la déclaration suivante : « Je promets attachement et fidélité à la République et à la constitution de l'an III. Je m'engage à les défendre de tout mon cœur contre les attaques de la royauté et de l'anarchie. »

Cette promesse n'écartait des assemblées électORALES que les royalistes francs ; elle n'empêchait pas les royalistes masqués d'y entrer. C'est pourquoi la loi du 19 fructidor an V imposa aux électeurs le serment « de haine à la royauté et à l'anarchie, de fidélité et d'atta-

chement à la République et à la constitution de l'an III. »

Par surcroît, une autre catégorie de citoyens, celle des ex-nobles est privée de tous droits électoraux. La loi du 9 frimaire an VI les assimile aux étrangers. Le Conseil des Anciens estime « qu'il est instant de prendre des mesures et d'assurer à la République une garantie contre des membres d'une ancienne caste dont l'existence était incompatible avec la liberté du peuple et l'égalité des droits. » En conséquence, il déclare : « Les ci-devant nobles et annoblis, c'est à dire, tous ceux qui avaient reçu la noblesse de leurs pères, ou qui l'avaient acquise transmissible héréditairement à leurs enfants, ne pourront exercer les droits de citoyens français dans les assemblées primaires, communales et électorales, ni être nommés à aucune fonction publique qu'après avoir rempli les conditions et les délais prescrits à l'égard des étrangers par l'article 10 de la Constitution. » Ainsi les nobles ne sont plus considérés comme Français, ils doivent se faire naturaliser.

L'article 2 de cette loi contient une série d'exceptions pour permettre indirectement au gouvernement de conserver à son gré les droits civiques à ceux des nobles qui lui sont favorables. « Ne sont pas compris dans les dispositions de l'article précédent et continueront à exercer les droits de citoyen sans aucune différence des autres citoyens français, tous ceux des ci-devant nobles et annoblis qui ont été membres des diverses assemblées nationales, à l'exception de ceux qui, dans la première, ont protesté contre le décret de l'abolition de la noblesse ; les membres actuels du Directoire exécutif (l'un deux, Barras,

était noble) ; les ministres de la République ; les militaires en activité de service ; pareillement tous ceux qui prouveront avoir contribué à conquérir la liberté, à fonder la République, à la défendre par leur courage, à la servir dans les fonctions civiles ou militaires, sans néanmoins que le service de la garde nationale puisse être regardé comme service militaire, et qui sont restés constamment fidèles à la cause républicaine. »

Ces dernières dispositions, par leur imprécision, permettront de priver arbitrairement les ex-nobles du droit de vote ou de les maintenir, dans ce droit, selon les circonstances, les endroits et les fantaisies du gouvernement.

Par toutes ces lois despotiques et arbitraires, les gouvernants, selon l'usage consacré pendant la période jacobine, accaparent le droit d'élire en en privant leurs pires ennemis. Parmi ceux-ci, il y a encore les gens probes ou simplement paisibles, qui forment la grande majorité du peuple. Vis-à-vis d'eux, la minorité qui exerce la dictature va jouer la comédie électorale dans laquelle les dissidents sont réduits au rôle de figurants ou de claqueurs ou, dont ils s'abstiennent, s'ils ne sont pas dupes. Au jour des élections, nous allons voir le gouvernement lancer dans chaque département ses agents commissaires, contraindre les suffrages par des menaces, des promesses et tous les genres de séduction, faire arrêter des électeurs et des présidents d'assemblées primaires, frapper même sur des Jacobins récalcitrants, invalider les choix d'une majorité, s'ils lui déplaisent, valider les choix d'une minorité, s'ils lui conviennent, en d'autres termes, se faire

le grand électeur de toutes les autorités centrales et locales.

Autant qu'il le peut, le gouvernement maître du droit, fait hypocritement appel à la loi ; toujours il s'autorise de la Constitution, tout en la détruisant par des lois et des arrêtés pris pour l'exécuter. La loi du 25 fructidor postérieure donc de quelques jours seulement à la Constitution, contient déjà des dispositions vraiment étranges prises pour régler l'exercice de la prétendue souveraineté nationale, en réalité pour rendre les Jacobins maîtres des assemblées électorales. Aux termes de son article 10, titre I, dans toute élection, chaque votant est appelé nominativement par le secrétaire ou par l'un des scrutateurs et il dépose ostensiblement un bulletin fermé et non signé. Ainsi nul ne dépose son bulletin qu'à son tour et lorsqu'il est appelé. Mais une instruction du 5 ventôse an V, ch. 2, § 6 vient déclarer qu'il ne doit y avoir qu'un seul appel nominal, sans réappel. Par suite, les électeurs sont obligés de rester en permanence dans l'Assemblée, et celui qui s'abstient un instant est exposé à voir son tour passé, son vote irrévocablement perdu. Cette mesure, conforme au programme jacobin, décourage l'électeur et l'induit à ne pas venir à l'Assemblée électorale ; elle est rigoureusement appliquée aux adversaires.

Maîtres des Assemblées électorales, les Jacobins se donnent, dans les assemblées primaires comme dans les électorales, le pouvoir de vérifier et de juger la validité des titres de ceux qui se présentent pour y être admis. Tout individu exclu doit se retirer sauf recours au tribu-

nal civil du département. Cette auto-vérification organisée par la loi du 5 ventôse an V et celle du 6 germinal an VI est une détestable pratique et une grave atteinte à la liberté électorale, elle donne lieu aux plus criantes injustices.

Cette action législative ne paraît pas encore suffisante à la bande conquérante pour conserver la nation entre ses mains ; la nouvelle féodalité, pour mettre tous les électeurs au service de ses intérêts, use de la pression gouvernementale et des coups d'État. Les élections sont livrées à l'arbitraire et soumises à des interventions abusives. Ainsi, à l'occasion des élections de l'an V, le ministre de la police Cochon écrit au commissaire, près le département de la Dyle (Belgique) : « Je ne vois aucun inconvénient, peut-être même dans les circonstances actuelles, y aurait-il de l'avantage, à ce qu'une partie des représentants attribués aux neuf départements réunis fût choisie parmi les citoyens français connus par leurs talents et par les services qu'ils ont rendus dans le cours de la Révolution. Le corps législatif a fait des pertes par l'avènement du sort. *Vous trouverez ci-joints les noms de quelques-uns de ceux qu'il serait le plus intéressant de faire rentrer au corps législatif* ; et sans vouloir influencer votre opinion ni le choix de vos concitoyens, je crois devoir vous dire que vous ferez une chose très avantageuse au bien public et qui sera très agréable au Directoire, si vous pouvez faire nommer dans votre département quelques-uns de ceux indiqués dans la liste ci-jointe. » Des commissaires étaient en outre envoyés sur les lieux. A en

croire Thibaudeau, le Directoire, « demande » à la Trésorerie une somme de 750.000 francs pour assurer le calme pendant les élections sans vouloir expliquer davantage l'usage qu'il se proposait de faire de cette somme (1).

En l'an VI, publiquement cette fois, le gouvernement sort de sa réserve. Le 9 germinal il fait afficher cette proclamation pleine de menaces : « Citoyens une vaste conspiration... avait fait tomber une grande partie du choix de l'an V sur des royalistes déhontés... Cette année, l'étranger changeant de masque... a tramé... une conspiration d'un autre genre. Son but est d'introduire dans le corps législatif... des hommes universellement exécrés et dont le nom seul effraie également les citoyens paisibles et les patriotes les plus prononcés... Citoyens, rassurez-vous, le gouvernement veille... Si le corps législatif a su, le 18 fructidor, chasser de son sein le traître qui y siégeait depuis quatre mois, il saura bien écarter aussi ceux qu'on voudrait y faire rentrer. C'est dans ses mains qu'est déposé le pouvoir de juger les opérations des assemblées électorales. Ce pouvoir il doit l'exercer en floréal prochain ; et croyez que sa justice, son attachement à la Constitution... sauront marquer du sceau de la réprobation les choix que la violence, l'intrigue... auraient dictés ». Ainsi, les conspirateurs, les traîtres, ce sont les électeurs dissidents et c'est au nom de la justice de la constitution que les tyrans annoncent d'un ton menaçant que le corps législatif n'admettra pas les « brigands » à siéger.

(1) Thibaudeau, *Mémoires*, t. II, p. 51, 52.

Aux élections de l'an VII, le gouvernement semble avoir pris une attitude plus réservée. On ne dénonce qu'un seul acte de pression, à savoir une circulaire adressée le 22 ventôse par le commissaire du Directoire près l'administration centrale de la Sarthe, à ses collègues près les cantons. Il les invitait, avant la réunion des assemblées primaires, à convoquer à une séance extraordinaire les agents et les adjoints municipaux et à « enjoindre de sa part aux principaux propriétaires et fermiers de chaque commune de les accompagner à l'assemblée. Quand l'assemblée primaire aurait nommé les électeurs, le commissaire près le canton réunirait ceux-ci avant leur départ pour le Mans, et donnerait les instructions nécessaires pour les diriger » en leur disant que le Corps législatif et le Directoire étaient bien décidés à faire un nouveau 18 fructidor ou un nouveau 22 floréal, si les élections présentaient le même caractère qu'en l'an V ou en l'an VI. Le conseil des Cinq-Cents demande (2 germinal) des explications au Directoire, qui répond (9 germinal) qu'il a blâmé le commissaire pour son ton impératif, mais qu'il ne l'a pas révoqué, sa circulaire n'étant, dans l'ensemble, que le commentaire des préambules des lois du 19 fructidor an V et 22 floréal an VI (1).

En ce qui concerne les faits de corruption, on ne connaît pas d'espèces. Mais il est bien certain que le mal a dû sévir. On en a une preuve indirecte dans ce fait que le gouvernement présenta un projet de loi tendant à modi-

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, 3^e partie, ch. II, p. 587.

fier le mode d'application de la peine portée par la Constitution contre la corruption électorale. Pourquoi songer à perfectionner le remède, si le mal ne sévit pas. D'ailleurs, les scandales de ce genre devaient inévitablement se produire sous un régime qui, reprenant la tradition de la Législative, payait les électeurs pour remplir leur office.

Candidature officielle, pression gouvernementale, lois d'exception ne suffirent pas cependant aux anciens conventionnels pour demeurer les souverains de la France. Pour se maintenir au pouvoir suprême, ils durent encore fausser le régime électoral par deux corps d'Etat qui cassèrent ou modifièrent les élections de l'an V et celles de l'an VI. C'est qu'on a eu beau, par le décret des deux tiers imposer à la France son choix, par les exclusions écarter les ennemis les plus dangereux, et par tous les moyens ôter aux Anti-Jacobins l'idée de venir voter, le Français s'intéresse de plus en plus à la chose publique. Ce qu'il veut, ce sont d'honnêtes gens pour le représenter et le gouverner, c'est empêcher la bande jacobine de ressaisir la dictature, de s'emparer du pouvoir, de faire de la France son domaine.

Déjà les élections de l'an IV avaient envoyé au Corps législatif une grosse minorité d'opposants composée des plus notables anti-jacobins de l'ancienne convention, de libéraux et de modérés. En germinal an V, le mouvement s'accrut. Un tiers des conventionnels sur les deux tiers réélus obligatoirement en l'an IV était renouvelable. Les morts et les démissions avaient réduit à cent-quarante-cinq les Conventionnels à renouveler aux Cinq-

Cents et soixante-et-onze aux Anciens. Les honnêtes gens comprirent que c'était le moment de payer de leur personne. Les contemporains racontent qu'on n'avait jamais vu autant de monde aux élections et cela pour combattre, par cet apport de voix, la candidature des Terroristes comme électeurs. Aussi, dans les campagnes, les Jacobins ont eu beau faire : les gens aisés, qui employaient une partie des votants, eurent leurs suffrages. Les modérés acceptaient de voter n'importe pour quel candidat, pourvu qu'il ne fût pas jacobin. Electeurs et élus étaient pour la Constitution contre la Révolution, pour le pouvoir limité contre le pouvoir discrétionnaire, pour les honnêtes gens contre les vauriens. Sur quatre-vingt-quatre anciens départements, soixante-six choisirent la pluralité des électeurs parmi les anti-républicains, huit ne sont ni Lons ni mauvais, dix seulement restèrent fidèles aux Jacobins. Nommé par de tels électeurs, on devine quel dut être le nouveau tiers. Des deux-cent-seize conventionnels exclus par le sort, à peine cinq ou six ont été réélus ; on ne compte pas huit départements où les Jacobins aient obtenu quelques nominations. Aussitôt après l'arrivée des nouveaux représentants, il se trouva que le gouvernement n'avait chez les Anciens que soixante-dix voix sur cent-cinquante et deux cents sur cinq cents, dans le conseil des Jeunes. Encore un an, et bien rares seront les conventionnels siégeant dans le Corps législatif.

Ces hommes nouveaux ce ne sont pas des royalistes, on n'en trouverait pas vingt dans les deux Conseils cherchant à proclamer le droit divin et à restaurer la féodalité nobi-

liaire. Mais tous les nouveaux députés se proposent d'abroger le droit révolutionnaire et de détruire la féodalité jacobine. Ce sont des représentants du suffrage libre, de l'opinion mûrie et de l'expérience acquise, les seuls aux mains de qui la République réconciliée avec l'ordre et la justice, ait chance de devenir viable, les seuls libéraux de fait. — Et voilà pourquoi les républicains sont tenus de les écraser (1).

Malgré ces considérations, le corps législatif estima tout d'abord ces élections de l'an V comme régulières et, du 1^{er} prairial au 14 messidor an V, les valida, sauf celle de l'ex-conventionnel Barère qui fut déclarée nulle. Mais le 18 fructidor frappa le triomphe des honnêtes gens de stérilité. Le 19, le Corps législatif violenté par les directeurs revient en parti, sur sa première décision et annule les élections de quarante-neuf départements, « considérant, dit l'exposé des motifs, que les ennemis de la République ont constamment suivi le plan qui leur a été tracé par les instructions saisies sur Brottier, Berthelot, la Villeurnois et Duverne de Presle, et qu'ils ont été secondés par une foule d'émissaires royaux disséminés sur tous les points de la France. Considérant, qu'il a été spécialement recommandé à ces agents de diriger les opérations et le choix des dernières assemblées primaires, communales et électorales, et de faire tomber tous ces choix sur les partisans de la royauté ; qu'à l'exception d'un petit nombre de départements où l'énergie des républicains les a neutralisés,

(1) Taine, *La Révolution*, l. V, ch. 1, § v.

les élections ont porté aux fonctions publiques et fait entrer jusque dans le sein du Corps législatif, des émigrés, des chefs de rebelles et des royalistes prononcés... » C'est donc bien pour leurs résultats et non pour faits de fraude et de corruption que les élections de quarante-neuf départements et de cent trente-six députés sont annulées. De plus, parmi les cinquante-trois députés condamnés à la déportation, le 18 fructidor, quarante-et-un n'avaient été élus par aucun de ces départements dont les élections avaient été invalidées. Au total, cent soixante dix-sept députés furent ainsi exclus en fructidor. Comme la Constitution n'admettait pas d'élections partielles entre les renouvellements annuels, le corps législatif resta ainsi privé du quart environ de ses membres, c'est à dire de la presque totalité de ceux qui composaient la minorité. Par de tels moyens, dans le but de sauver les Jacobins, le régime électoral fut manifestement faussé.

A l'entrée du second tiers dans les Assemblées, en l'an VI, l'épouvante des Jacobins redoubla. Désormais, à moins d'exercer la dictature, il n'y avait plus pour eux de salut possible. Le dégoût de la nation contre le jacobinisme et le régime établi était universel.

Ils remportèrent cependant, malgré l'hostilité de l'esprit public, mais grâce à la force, une nouvelle victoire. Cette fois toute élection législative, considérée comme mauvaise fut invalidée. La loi du 22 floréal annula complètement les élections dans sept départements. Pour les vingt trois autres où il y avait eu scission entre les assemblées électORALES, seule la sympathie inspirée aux auteurs de la

loi par les opinions ou les personnes dicta leur décision et inspira leur choix entre les élus de l'une des portions de l'assemblée. On exclut même individuellement les députés qui déplaisaient. En un mot, les résultats des élections de l'an VI furent despotiquement transformées. Les scissions donnèrent aux Républicains directoriaux du Corps législatif les prétextes et les éléments du coup d'État par lequel ils réparèrent les insuccès électoraux de leurs amis.

En germinal an VIII il y eut trois cent-neuf députés à élire. Il y eut encore des scissions dans vingt-six départements. Cette fois, le Corps législatif rentra dans la légalité et valida les opérations des assemblées-mères.

A la fin du Directoire on était donc revenu à une plus saine appréciation de la liberté électorale. Cependant l'habitude était prise de ne pas tenir compte, quand on le jugeait utile, de la volonté des électeurs. Les auteurs du coup d'État du 18 brumaire et de la Constitution de l'an VIII s'inspireront de ces traditions républicaines.

VII

La première république française sortit furtivement de l'histoire. Après le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, Napoléon prit le titre d'empereur, mais, dans la formule de promulgation des lois, il continua à se dire Empereur « par la grâce de Dieu et les constitutions de la République. » Un nouveau régime à esprit et à tendance archaïque a cependant le 18 brumaire remplacé la Ré-

publique révolutionnaire. On l'appelle toujours officiellement « la République », mais c'est déjà une « tyrannie », une « autocratie », le gouvernement d'un seul. Dès lors l'histoire électorale de ce nouveau régime est en dehors de l'objet de cette étude.

On nous permettra cependant de nous y arrêter quelques instants. C'est que bien loin de renier les principes révolutionnaires, on reconnaît encore à cette époque la nation comme dépositaire de la souveraineté. La Constitution de l'an VIII le proclame expressément, mais ce faisant, elle ôte à la nation le droit d'élire ses députés, de faire les lois par ses représentants, de régler par eux les recettes et les dépenses de l'État. Par là le nouveau régime malgré le principe constituant, est franchement despotique.

Le suffrage universel est rétabli, mais on l'annule. Tous les Français âgés de 21 ans, non domestiques à gages, domiciliés depuis un an, sont citoyens et ont le droit de voter. Mais ces citoyens ne peuvent que désigner les membres composant la liste dans laquelle seront choisis les députés. Encore reculait-on jusqu'à l'an IX la formation des listes d'éligibles si bien qu'au début de l'organisation des diverses fonctions publiques, les électeurs n'y concoururent en aucune manière.

L'exclusion du peuple de la vie politique est désormais un fait accompli ; la nation ne retrouvera la jouissance des droits conquis dans la journée du 10 Août 1792 que le 5 Mars 1848.

Entre temps, la Restauration, sans supprimer les

élections et le régime parlementaire fit tous ses efforts pour tirer des lois électorales tout le profit possible. Suffrage restreint, régime censitaire auront pour but de consacrer la subordination du pouvoir électoral au pouvoir exécutif. « Dans un gouvernement monarchique, disait M. de Vaublanc, ministre de l'Intérieur, en 1895, tous les pouvoirs doivent être subordonnés et indépendants... Or, quel pouvoir plus important que le pouvoir électoral ? Quel pouvoir dont l'abus pourrait devenir plus dangereux pour la couronne par la grande influence qu'il exerce sur la nation ? Il faut donc que ce pouvoir soit subordonné et dépendant. » La Charte en conséquence n'admet que des électeurs à 300 francs et des éligibles à 1.000 francs. Aussi tous les projets de lois, et les lois elles-mêmes de 1817 à 1830, ne peuvent se placer sur un autre terrain que celui qui est délimité par la Charte. Pendant cette période, pas un instant on songe à ouvrir aux masses le droit de suffrage. Le parti libéral à cette époque dans toutes ses revendications, se préoccupe uniquement de la classe moyenne et redoute plus qu'il ne le favorise, l'avènement du peuple, et sa conquête des droits politiques.

La Révolution de 1830 maintint le régime censitaire, mais en l'atténuant. La loi du 19 avril 1831 abaissa le cens électoral à 200 francs de contributions directes et même, pour certaines catégories de personnes à 100 francs, à raison de leurs titres particuliers. Le cens d'éligibilité était abaissé à 500 francs de contributions directes.

Cependant, « la Révolution de 1830, comme le dit M. Es-

mein, représentait, pour une bonne part, un renouveau de l'esprit qui avait inspiré la première Révolution et cet esprit était épris d'égalité plus encore que de liberté politique. La question de la réforme électorale, dans le sens d'un élargissement du droit de suffrage, fut bientôt à l'ordre du jour, périodiquement introduite par le parti démocratique, sous forme de pétitions adressées aux Chambres ou de projets de loi déposés devant elle et dûs à l'initiative parlementaire. Sous cette forme, les projets de réforme électorale prenaient d'ordinaire un caractère modéré. Ce qui était le plus souvent proposé, c'était ce qu'on appelait alors l'adjonction des capacités aux électeurs censitaires... Mais le gouvernement opposa toujours une résistance obstinée et un refus absolu. Au mois de mai 1840, M. Thiers, alors président du Conseil, repoussait toute réforme électorale et une campagne de banquets était vainement conduite en faveur de cette réforme (1). »

En février 1842, ce fut M. Guizot qui la combattit en répondant aux discours de Lamartine et de M. Dufaure. Ce fut lui encore qui, inébranlable dans la résistance, repoussa le 29 mars 1847, devant la Chambre des Députés une proposition très modérée de M. Duvergier de Hauranne et émettait cette prédiction que les faits devaient démentir à brève échéance : « Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n'y a pas de jours où toutes les

(1) Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*. Titre II, ch. 2, sect. II, § 2, IV.

créatures humaines, quelles qu'elles soient, pourront être appelées à exercer les droits politiques ». C'est en vue de la réforme électorale que s'organisa cette nouvelle campagne des banquets de 1847 et de février 1848, qui devait amener, comme dernier incident, la révolution de février.

CHAPITRE II

LA SECONDE RÉPUBLIQUE

L'histoire abrégée des lois électorales de la seconde République, moins douloureuse que celle de la Révolution, n'en est pas moins instructive. La démocratie voulut, en matière électorale comme en beaucoup d'autres, poursuivre des solutions absolues. Au nom des préceptes de la logique abstraite, elle chercha à réaliser législativement les principes démocratiques, elle aboutit aux précipices où la République devait nécessairement sombrer.

I

Le 24 février 1848, pour la deuxième fois, en France, la République est proclamée. La nation française va-t-elle être enfin mise en possession de sa propre souveraineté ? Le gouvernement provisoire a concentré dans ses mains les pouvoirs législatifs ; c'est une dictature, va-t-il usurper les droits de la France ? Nous allons voir ce gouvernement rester fidèle à son but, assurer à chaque membre de la société le développement de ses facultés et l'exercice complet de ses droits tant civils que politiques.

Sa proclamation au pays en donne déjà l'espoir. Elle contient cette phrase pleine de promesses : « L'unité de la nation, formée désormais de toutes les classes de citoyens qui la composent ; le gouvernement de la nation par elles

même ; la liberté, l'égalité et la fraternité pour principes ; le peuple pour devise et mot d'ordre : voilà le gouvernement démocratique que la France se doit à elle-même et que nos efforts sauront lui assurer. » C'était annoncer la fin du pouvoir personnel des rois et de la prépotence des classes dirigeantes et proclamer, en même temps que la République, l'avènement du régime démocratique.

Les actes suivirent de près les promesses. Le décret du 5 Mars 1848 remit à la France la libre disposition d'elle-même et constitua la république démocratique par l'établissement du suffrage universel. Comme base de ce droit électoral en préparation, il décidait ;

Que l'Assemblée ferait une constitution ;

Que l'élection aurait pour base la population ;

Que les représentants seraient au nombre de neuf cents ;

Que le suffrage serait direct et universel, sans condition de cens ;

Que tout Français serait électeur à 24 ans, et éligible à 25 ;

Que le scrutin serait secret.

Pour assurer plus de liberté à la discussion des candidatures, le gouvernement décréta, en outre, que le timbre des journaux serait suspendu dix jours avant l'ouverture du scrutin ; il laissa aussi toute liberté à la presse et reconnut la liberté de réunion.

On peut dire que, pour la première fois, la France toute entière est appelée à élire ses représentants. Une véritable révolution, profonde et absolue, est opérée ainsi dans les constitutions. C'est plus qu'une simple réforme électorale,

car jamais encore, pas même en Amérique, la mise en œuvre du suffrage universel n'avait été décidée par le législateur avec autant de sincérité.

On vit alors se renouveler chez les républicains, la même conduite qu'en 1791. Les plus dévoués d'entre eux, les plus anciens, craignirent de voir leur République devenir l'enfant de toute la nation, de la multitude. Dévoués aux principes, ils veulent les placer au-dessus des accidents de fait, et garantir la démocratie entre le bulletin de vote. L. Blanc, Proudhon, Blanqui, Barbès partageaient ces craintes et désiraient mettre la République au-dessus du suffrage universel.

Le gouvernement, plus républicain que les républicains eux-mêmes, fixa les élections d'abord au 9, puis au 23 avril, pour accomplir ainsi, chose toute nouvelle dans notre histoire républicaine, sa mission honnêtement et loyalement.

Les élections, il les désirait républicaines, et l'on comprend qu'un gouvernement ait ce souci ; cette préoccupation est légitime. Aussi entre les candidats qui allaient se présenter, sa préférence devait appartenir à ceux qui, de longue date, avaient fait preuve d'attachement à la République. D'autre part, le peuple souverain ne jouissait pas encore de l'instruction obligatoire et gratuite. C'est pourquoi ainsi le gouvernement tout en professant le plus grand respect pour la liberté des électeurs, regarda comme de son devoir de parler au pays, afin de l'éclairer dans sa réponse.

Ces conseils du gouvernement provisoire ont été vive-

ment attaqués. On oublie, en agissant ainsi, que bien des gens déclarait impraticable le nouveau système électoral et que les républicains les moins suspects hésitaient à confier à l'instinct inconscient et aveugle des foules le sort de la République. On calomnia la conduite du gouvernement républicain, le résultat des élections fut sa meilleure réponse.

Les élections eurent lieu, dans toute la France, à la date fixée et donnèrent un éclatant démenti aux sinistres prophéties des ennemis du suffrage universel. Elles restèrent de plus un des titres de gloire du gouvernement provisoire. Justifiant pleinement les espérances de ceux qui en attendaient le salut de la République, elles confondirent les factieux et les partisans du gouvernement d'une classe. Les hommes de 1848 furent, ce jour-là, à la hauteur de la situation, la France sut parler un langage plein de sens politique et de sagesse. Ce premier essai de suffrage universel présenta un spectacle de calme et de grandiose majesté, devant lequel on pouvait croire la France digne d'être rendue à elle-même, digne d'être définitivement réveillée à la vie politique, incapable de se laisser désormais entraîner à toutes les promesses comme à toutes les déceptions.

On a, cependant, vivement reproché au gouvernement provisoire d'avoir imprimé à certaines candidatures un caractère officiel. « Ces reproches, comme le dit Spuller, sont injustes. La candidature officielle n'était pas inventée à cette époque, et tout ce que l'on peut reprocher aux gouvernants d'alors, c'est d'avoir indiqué, avec trop de loyauté,

peut-être, que les commissaires de la République avaient d'autres devoirs à remplir que de recueillir et de compter les voix des populations et qu'ils avaient pour mission de les éclairer avant tout sur l'importance capitale du droit éminent qu'elles allaient exercer pour la première fois. Le gouvernement provisoire alla jusqu'à interdire aux commissaires de la République de se présenter aux suffrages de leurs concitoyens dans les départements qu'ils administraient. Défense vaine, car les électeurs n'admettaient ni restriction ni entraves à la souveraineté dont ils se sentaient investis ; ils prenaient les candidats qu'ils jugeaient les meilleurs, et ainsi s'explique le nombre considérable de fonctionnaires de tous rangs, de tous grades, dans l'ordre civil comme dans l'ordre militaire, qui se présentèrent dans l'arène électorale (1). »

Il n'y eut qu'une exception à ce désintéressement officiel. Le gouvernement redoutait l'élection de M. Thiers qui, pendant seize ans avait été l'un des chefs les plus écoutés et les plus suivis dans les Chambres de la monarchie de juillet. Il chargea donc M. Emile Ollivier, commissaire général de la République, de se mettre en travers de la candidature de l'illustre homme d'État, de tout faire pour qu'elle aboutit à un échec. M. Emile Ollivier ne s'y épargna point et M. Thiers ne fut pas élu le 23 avril.

L'effervescence et la lutte politique furent vives tout en restant pacifiques. Instinctivement, le Français en pos-

(1) E. Spuller. *Histoire parlementaire de la seconde République*, 1^{re} partie, ch. IV.

session de la souveraineté effective et devenu maître d'agir sur la direction de ses affaires, au moyen du bulletin de vote, renonça aux coups de force et aux révolutions violentes. Tant il est vrai que le suffrage universel n'est pas par lui-même une cause de désordre et que le plus souvent il faut commencer par accuser le gouvernement. des faits regrettables qui assombrissent les élections. Le peuple et le citoyen, quand ils sont abandonnés à eux-mêmes, montrent en cette matière la plus grande sagesse. En 1848, les deux émeutes de Limoges et de Rouen, ne sont que des ombres regrettables qui se perdent dans la vaste harmonie du tableau. A Limoges, les ouvriers se rendirent maîtres de la ville et constituèrent une autorité provisoire ; on n'eut à regretter aucune effusion de sang et aucun excès ne fut commis : les insurgés veillèrent eux-mêmes à la sûreté des personnes et des biens. A Rouen, les faits furent plus graves, la troupe et la garde nationale donnèrent contre le peuple, plus de trente citoyens furent tués. Mais les historiens s'accordent pour ne pas considérer le suffrage universel comme responsables de ces regrettables événements. La politique générale du temps fut la seule cause de l'excitation des ouvriers irrités de l'insuccès de leurs candidats.

Somme toute, les élections d'avril 1848, premier essai sincère du suffrage universel, donnèrent raison aux citoyens courageux qui n'avaient pas hésité à instituer et appliquer immédiatement une constitution démocratique. Partout les votes furent émis avec ordre, calme et confiance. « Dès la première opération du suffrage universel

le peuple français sut se servir de cet instrument que l'on disait impossible à manier (1). »

On ne peut qu'acquiescer à l'hommage que le gouvernement provisoire se rendit à lui-même dans la proclamation enthousiaste du 16 mars. « La loi électorale provisoire que nous avons faite, y est-il dit, est la plus large « qui, chez aucun peuple de la terre, ait jamais convoqué « le peuple à l'exercice du suprême droit de l'homme, de « sa souveraineté. L'élection appartient à tous sans exception. A dater de cette loi, il n'y a plus de prolétaires « en France.... Il n'y a plus de citoyen qui puisse dire à « l'autre : Tu es plus souverain que moi. Contemplez votre « puissance, préparez-vous à l'exercer et soyez digne d'entrer en possession de votre régime. » Le gouvernement provisoire pour avoir établi le suffrage universel et appelé à la vie publique, sans trouble ni difficulté, la nation entière mérite l'estime, le respect et l'admiration même de toute les démocrates.

Ces élections produisirent une assemblée dont la majorité qui était sincèrement république avait, pour tâche, d'organiser la démocratie en France. Dépositaires de la souveraineté nationale, dit Dupont (de l'Eure) aux mem-

(1) Spuller, *loc. cit.* — L'Académie des sciences avait prétendu que l'opération arithmétique à laquelle donnerait lieu le dépouillement du vote serait matériellement impossible. D'après ces calculs pour les élections de Paris, le dépouillement du scrutin aurait exigé au moins 364 jours de 12 heures chacun. (Compte rendu de l'Académie des sciences du 3 avril 1848 : rapport sur les moyens proposés par les auteurs de divers mémoires pour la solution des difficultés que présentent le dépouillement et le recensement des votes dans les élections nouvelles). En fait, le dépouillement, pour toute la France, fut terminé en cinq jours.

bres de l'Assemblée en ouvrant la première séance, vous allez fonder nos institutions nouvelles sur les larges bases de la démocratie. »

Entre temps, le 8 juin et le 17 septembre des élections complémentaires eurent lieu. Il est à remarquer qu'à ces dernières élections le nombre des abstentions était de plus en plus considérable (1). Par suite de la division des partis, de l'état anarchique des esprits à la suite de l'attentat du 15 mai et des émeutes quotidiennes qui enivraient la capitale, on ne savait pour qui voter. La France, en province surtout, paraissait dégoûtée de la vie publique ; certes, l'état troublé qui régnait alors était de nature à dissillusionner bien des esprits.

Il fallut l'élection du 10 décembre, celle qui devait donner un Président de la République, pour remettre la France du suffrage universel en mouvement. Elle le fit et sans désordre, avec une imperturbable conscience de sa force, se remuant jusque dans ses dernières profondeurs. Tout ceci prouve que la France avait assez de sagesse pour voter et nommer sans désordre des représentants, mais qu'elle se faisait encore, en 1848, une fausse idée de la démocratie représentative et n'avait pas acquis l'esprit politique, l'esprit démocratique. Du côté des chefs du parti républicain, on voit ceux-ci s'efforcer de convaincre

(1) Pour la nomination de la Constituante, sur 9.360.000 inscrits, il y eut 7.893.000 votants. Aux deux autres élections, la proportion des votants sur les inscrits aurait été de 60 puis de 30 pour cent d'après les déclarations faites au cours de la discussion à la Constituante le 29 septembre 1848, de la question du vote au chef-lieu de canton.

le peuple que le citoyen a plus de droits que le représentant ; si l'Assemblée sortie des urnes du suffrage manque à sa mission, le peuple a donc le droit de la dissoudre. Quant à la nation, elle se croyait obligée de faire triompher sa volonté sur celle de l'Assemblée et pour cela de recourir à tous les moyens ; reprendre le fusil contre le législateur trop indépendant, se révolter contre la représentation nationale peut devenir une obligation du citoyen. On a alors la conception fatale d'un prétendu droit révolutionnaire, selon lequel le peuple souverain peut se substituer à ses représentants. La foule, orgueilleuse et fière quand elle vote, est ignorante et irrespectueuse des droits du suffrage universel, comme elle est inconsciente des nécessités politiques ; cette pensée de la dépendance de l'Assemblée vis-à-vis du peuple en est une preuve évidente.

Ainsi s'expliquent les émeutes, principalement l'attentat du 15 mai. Par là, la République était fatalement condamnée à périr ; la démocratie de 1848 pouvait dégénérer en démagogie, tout comme elle prépara l'Empire.

II

Le 4 novembre 1848, la Constitution démocratique est votée. Toutefois la législation électorale n'y est posée que dans ses grandes lignes ; les dispositions complémentaires font l'objet de la loi du 15 mars 1849. Le suffrage universel entre, par ces deux lois, à titre définitif dans nos institutions. Une seule tentative sera faite pour le restreindre

et ce sera l'œuvre de l'Assemblée législative que nous étudierons dans la loi du 31 mai 1850. Le décret qui fut l'expression du coup d'État du 2 décembre 1851 abrogea cette loi anti-démocratique et depuis lors, le suffrage universel définitivement implanté en France, fait partie de notre vie nationale. Institution fondamentale de la démocratie, la réalisa-t-il en France? A cette question, nous ne voulons pas encore répondre, laissant à l'histoire des élections républicaines le soin de dicter la conclusion.

L'élection présidentielle du 10 décembre 1848, la première, dans la suite des élections dont nous entreprenons sommairement l'étude, aboutit à la nomination de Louis Bonaparte avec 5 000 000 de voix sur 7 327 345 voix exprimées. Elle prouve qu'il est toujours dangereux pour une démocratie de consulter tous ses membres sur une seule et même question. La décision de la majorité prend par le nombre des voix qui la compose une trop grande importance et donne l'illusion de l'unanimité d'opinion. Celle qui triomphe opère un énorme déplacement de pouvoir au profit du plus grand nombre, c'est la négation la plus absolue des droits des minorités, leur effacement absolu devant la majorité.

La nomination du titulaire du pouvoir exécutif par le corps électoral tout entier est un grand danger pour un état républicain. Ce mode d'élection assure une force trop grande au pouvoir exécutif et cette force peut devenir, comme à l'époque que nous étudions, un danger pour la République elle-même et pour les libertés publiques. Un magistrat, élu de la nation tout entière, jouissant d'une

énorme popularité, soutenu par des millions de suffrages, possède la force morale de l'opinion nationale, il a entre les mains les moyens de se mettre au-dessus de sa Constitution. L'origine de celle-ci, comme celle de l'élu, a la même source et par là même, ils sont égaux en puissance. Dans la république américaine, comme dans toute fédération, l'élection du Président par le peuple perd une grande partie de ses inconvénients. Les attributions du chef du pouvoir exécutif fédéral sont si restreintes par la souveraineté intérieure des divers états particuliers que le Président n'a pas la même autorité que dans un état unitaire.

L'élection de Louis-Napoléon, en 1848, par le suffrage universel et direct, préparait et excusait dans une certaine mesure le coup d'Etat du 2 décembre 1851. Le rapporteur avait bien constaté que « dans ce pays surtout, le suffrage universel concentré sur un seul homme lui donnait une puissance toujours sollicitée par des tentations fatales à la liberté ». Mais il ajoutait : « La majorité n'a pas craint qu'il abusât de son indépendance, car la Constitution l'enferme dans un cercle dont il ne peut pas sortir. » Les faits se chargèrent de montrer, une fois de plus, comment le suffrage universel employé mal à propos est dangereux à la démocratie.

Le 10 décembre avait frappé la démocratie d'une atteinte mortelle. Les prétentions monarchiques, aristocratiques, s'étaient retrempées et raffermies, elles vont désormais faire tous leurs efforts pour s'emparer du suffrage populaire. Les partis s'organisèrent pour diriger les élections

législatives. L'opinion républicaine avancée fut défendue par le Comité démocratique socialiste. Les partis hostiles formèrent entre eux l'Union Libérale organisée par le comité de la rue de Poitiers. Quant au nouveau gouvernement, ses prétentions monarchiques sont inavouées, mais il est de cœur avec les ennemis du parti républicain ; il adopte les vues, les plans, le langage des royalistes. La circulaire que M. Léon Faucher, ministre de l'Intérieur, chargé de veiller aux élections de la nouvelle assemblée, adressa aux préfets, porte la trace de cet état d'esprit il y proteste de son dévouement à des institutions dont il espère la chute : « Le but principal, écrit-il, vers lequel vous devez tendre, le premier conseil à donner, c'est le rapprochement de toutes les nuances du parti modéré en une liste commune. Surtout pas d'exclusion, excepté pour les noms compromis ou compromettants... Remarquez qu'il ne s'agit que de conseils. En temps de révolution quiconque n'est pas contre nous est pour nous. J'ai foi dans l'établissement de la République ; j'ai foi dans la puissance du nom qui a rallié les esprits au 10 décembre ; et cela étant, je traite de haut, sans les tourner en préoccupations politiques, les regrets que les régimes déchus peuvent avoir laissés au fond du cœur. Pour ma part, j'accepte tous les hommes qui s'unissent à nous loyalement, sans arrière-pensée, sur le terrain commun de la République... » Quant au programme des divers partis, il fut tout de circonstance à la veille des élections de 1849. Le comité de la rue de Poitiers tout en affirmant son souci de maintenir la République « cherchait les moyens de

paralyser les institutions démocratiques avant de les détruire. » Le comité démocratique n'avait aucune confiance dans le suffrage universel et sortait du droit chemin en n'en faisant pas le principe de sa politique.

Si le gouvernement n'exerça pas de pression directe, une activité prodigieuse fut déployée par les partis qui formèrent partout des comités. Ces élections du 8 mai se firent cependant, dans presque tous les départements, avec un ordre parfait et une discipline admirable. Elles aboutirent à la victoire des candidats des anciens partis, monarchiques, légitimistes, orléanistes, bonapartistes. — Un tiers seulement de la nouvelle assemblée législative voulait sincèrement la République. Les principales personnalités de la Restauration et de la Monarchie de juillet reparaissaient sur la scène politique.

Cette énorme majorité ne fut pas obtenue par les monarchistes avec l'aide de la corruption et de la fraude. Les hommes du comité de la rue de Poitiers s'arrêtèrent pour préparer les élections à l'idée d'effrayer le suffrage universel. Prêtant à leurs adversaires des doctrines insensées, ils inondèrent la France de petits livres et de publications à bon marché, libelles, pamphlets, placards où les plus odieuses calomnies étaient proférées contre les républicains. Sans aucun respect pour la conscience et la dignité nationale, par leur propagande électorale et leurs pratiques déloyales, ils troublèrent la conscience populaire pour la mieux dominer.

Cette élection leur donna une majorité trop grande. Conscients de leur supériorité numérique, ils s'enhardirent

peu à peu jusqu'à tourner leur puissance contre ce suffrage universel dont ils étaient issus. Le peuple avait cependant, au même moment, confiance dans les institutions démocratiques ; l'ordre parfait qui avait présidé aux élections avait rassuré l'opinion publique. Malheureusement une lutte entre les républicains et les membres du parti de l'ordre était engagée ; elle se termina le 13 juin 1849 par la défaite du parti républicain.

Ce jour-là fut aussi la défaite de la démocratie. Le parti royaliste victorieux des montagnards s'efforça, à partir de ce moment, de profiter de sa victoire. Les projets contre le suffrage universel s'élevèrent du sein de la majorité. Tout triomphe remporté dans des élections par le parti républicain se traduisit dans l'assemblée par des attaques contre le suffrage universel. Le parti de l'ordre se sépara de la démocratie, celle-ci ne lui obéissant et ne le suivant plus aveuglément.

Des élections eurent lieu à Paris dans les premiers jours de juillet 1849. Il s'agissait de pourvoir aux vacances laissées par les représentants honorés d'un double mandat. Malgré la désorganisation des comités électoraux démocratiques à la suite du 13 juin, les républicains n'en réunirent pas moins à Paris un chiffre de 103.000 voix attribuées à M. Goudchaux qui arrivait le premier en tête de leur liste. Le dernier des candidats modérés, M. Boinvilliers, avait obtenu seulement 110.000 voix.

Cette légère différence causa quelque inquiétude au parti de la majorité qui considéra dès lors comme un devoir de courir sus aux républicains.

Cette lutte se traduisit tout d'abord par des attaques contre le scrutin de liste qui, en demandant à l'électeur beaucoup de discipline, favorise les républicains. En même temps commencèrent les critiques contre le système de l'indemnité aux représentants du peuple défendu par les représentants républicains.

Après les élections partielles du 10 mars 1850, les réacteurs sentirent en eux souffler un vent de révolte contre le suffrage universel. Ils s'y étaient résignés tant qu'il leur avait été favorable ou inoffensif. Mais l'élection de républicains avancés était un véritable danger pour leur cause et les effraya.

Tandis que la démocratie, sans se décourager, attendait son succès de l'application loyale du suffrage universel, la majorité amalgame de divers partis se divisait de plus en plus sur les questions politiques. Unie tant qu'il s'agissait de lutter et de frapper des adversaires, son accord se rompait devant le danger. La dislocation était inévitable depuis le jour où M. Molé, qui avait imposé jusque-là son influence sur tous les groupes anti-républicains, laissa entendre que le grand but à atteindre, à ses yeux, c'était une réforme électorale et il préconisa une restriction du suffrage universel. Sur ce point, les opinions étaient bien différentes.

Le républicain profita de ce désaccord momentané du comité de la rue de Poitiers et ramassa son énergie à la veille des élections du 10 mars. Il s'agissait de remplacer les députés compromis dans l'affaire du 13 juin 1849 et condamnés par la Haute-Cour de Versailles. Paris avait trois

représentants à nommer. Le comité démocratique socialiste, obéissant à une inspiration très politique, arrêta son choix sur trois hommes appartenant à trois nuances du parti démocratique. C'étaient M. Hippolyte Carnot, ancien ministre de l'Instruction publique sous le gouvernement provisoire ; M. Paul de Flotte, ancien transporté de juin ; et M. Vidal, ancien secrétaire de la commission du Luxembourg. La population démocratique de Paris acclame cette liste. M. Carnot obtint 122.797 suffrages, M. Vidal 128.439 et M. de Flotte 126.982. Par suite d'option de M. Vidal, le 28 avril, M. Eugène Süe triompha avec 8.000 voix de majorité. Par contre, le plus favorisé des candidats du parti de l'ordre, M. Fernand Foy, n'obtint que 125.908 suffrages.

On comprend ainsi, pourquoi, comme nous l'avons déjà signalés, la majorité de l'Assemblée sentit sa colère redoubler contre ce suffrage universel qui non seulement à Paris, mais encore dans les départements, a renforcé la Montagne. Bonapartistes, orléanistes, légitimistes, toute la majorité, étaient effrayés ; ils croyaient leur perte imminente, à moins d'une modification du régime électoral. « Nous avons toujours dit, s'écriaient, avec la plus vive ardeur, les journaux de ce parti, que c'était par le suffrage universel que nous péririons, qu'il nous avait sauvés, la première fois, le 40 Décembre 1848, par des causes qui n'étaient pas toutes bonnes, quoiqu'elles aient toutes contribué au bien, que la seconde fois, c'est-à-dire aux élections de 1849, il ne nous avait pas tués, et que c'était là tout le parti qu'il nous avait rendu,

mais qu'à la troisième fois, il nous tuerait infailliblement et que toutes les élections partielles que nous aurions jusqu'aux élections générales de 1852, seraient des signes certains du danger qui nous menace. » Il tuerait infailliblement le parti de l'ordre, quelle appréhension pour les modérés ! Périssent la démocratie et le suffrage universel plutôt que la dictature de ce bloc. La majorité effrayée s'attaque au suffrage universel sans plus tarder. On en fera, dit-elle, un instrument de paix et de stabilité, entendons par là qu'elle cherche à le transformer pour les besoins de son règne.

La réponse aux électeurs de Paris ne se fit pas tarder. L'élection de M. Eugène Süe était du 28 avril, le 3 mai 1850 les journaux publiaient cette information : « Le ministre de l'Intérieur M. Baroche, vient de nommer une commission chargée de préparer un projet de loi sur les réformes qu'il serait nécessaire d'apporter à la loi électorale... » Le Président de la République et les chefs de la majorité étaient d'accord sur ce point, il faut mutiler le suffrage universel. Au fond, ils ne s'entendaient pas. L'Assemblée préparait de loin une restauration royaliste, le président préparait l'Empire.

Grâce à leur accord momentané, la nouvelle loi électorale fut votée en trois semaines. D'après le rapporteur, M. Léon Faucher, l'économie tout entière du projet de loi reposait dans ces deux dispositions principales. Tandis que l'une déterminait les conditions du domicile électoral l'autre étendait le domaine des incapacités électorales déjà prévues par la loi. Ce que voulaient les auteurs du

projet, c'était favoriser, dans les élections, les provinces et les populations rurales contre Paris et les agglomérations urbaines, Il y avait là une grave atteinte au principe démocratique de l'égalité des citoyens, devant la loi électorale. Car, en exigeant de tout électeur trois ans de domicile, dans la même commune, constatés par l'inscription au rôle de la taxe personnelle ou des prestations, on n'entendait pas uniquement exclure du nombre des électeurs les vagabonds et la population flottante des grandes villes. Il aurait suffi pour cela d'imposer une condition de domicile de plusieurs années. Ce qu'on voulait, c'était exclure les habitants pauvres des grandes villes.

Là, l'octroi tient lieu en effet de taxe personnelle, et à moins de payer un loyer très élevé, relativement du moins, on n'est pas inscrit au rôle de la taxe personnelle.

Le parti républicain combattit vivement cette loi, faisant rouler la discussion moins sur les principes organiques du droit électoral que sur les raisons politiques qui avaient inspiré les auteurs du projet. MM. V. Hugo, P. de Flotte, de Lamartine, Cavaignac, Emmanuel Arago s'illustrèrent en glorifiant le suffrage universel et la révolution de Février. Les réponses de M. Montalembert et de M. Thiers montrent trop que si l'on considérait le Français comme capable et digne de vivre sous un régime démocratique, la majorité de l'Assemblée ne pouvait y consentir et se considérait comme l'ennemie de cette forme de l'Etat. « Si vous ne voulez ni vous rendre ni mourir, eh bien ! alors, s'écriait Montalembert, permettez-moi de vous le dire, à vous, majorité, il faut changer la

tactique, il ne faut plus rester sur la défensive, il faut prendre énergiquement l'offensive. » On le voit, c'était une vraie déclaration de guerre signifiée à la démocratie française du haut de la tribune. Toutefois, c'est M. Thiers qui jeta le gant. La phrase qu'il prononça alors est restée tristement célèbre. Dans son ardeur, il déclara que la loi n'avait exclu que les vagabonds « ces hommes qui méritent ce titre, l'un des plus flétris de l'histoire, entendez-vous ? le titre de multitude... Les vrais républicains redoutent la multitude, la vile multitude qui a perdu toutes les républiques. » Qui donc devait la perdre cette république de 1848, est-ce cette vile multitude ou ses ennemis ?

La majorité vota sa loi par 432 voix contre 241.

Pendant la discussion, le président Louis Bonaparte avait conservé une grande réserve. Cette attitude lui permettait d'envisager, sans trop de craintes, les éventualités d'une crise où il appellerait le peuple à se prononcer contre l'Assemblée et celui qui promettrait de restaurer le suffrage universel.

Pour assouvir sa passion anti-démocratique, dans la période qui suivit le 31 mai, l'Assemblée imposa de nouveau le timbre aux journaux avec cautionnement plus élevé et obligea les rédacteurs à signer leurs articles. La loi sur les clubs de 1849 fut prorogée et étendue « aux réunions électorales qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique ». C'étaient là de dignes compléments à la loi du 31 mai ; la liberté électorale était atteinte dans toutes ses manifestations.

Un tableau adressé à la Commission parlementaire, le

21 février 1851, par le ministre de l'Intérieur, montre que le nombre des électeurs qui, au 31 mars précédent, était de neuf millions six cent dix-huit mille cinquante-sept votants, n'aurait plus été par application de la loi du 31 mai que de six millions huit cent neuf mille deux cent quatre-vingt-un : d'où une diminution de trente pour cent. Ce suffrage restreint était indigne d'une république.

Le peuple ne s'y trompa pas. Aussi, quand le 30 novembre 1851, les électeurs de la Seine furent convoqués à l'effet de nommer un représentant en remplacement du général Magnan, sur cent trente-et-un mille sept cent quarante-huit électeurs inscrits, le candidat élu, M. Devinck ne réunit que 52.369 voix.

L'Assemblée avait eu une belle mission, facile à remplir. Une œuvre splendide lui était dévolue : consolider la République, faire de la France un pays démocratique et préparer par là à notre pays les destinées pacifiques que ce régime comporte. La proclamation de la République avait remis la nation française en possession de sa propre souveraineté. L'Assemblée finit par la laisser aux mains d'un Empereur. Pour la seconde fois, la République avait cette destinée en France. Les deux fois, c'était le résultat d'une lâche conspiration organisée par les mandataires du peuple sous la poussée de leurs rancunes ou de leur ambition ; ces deux fois, en travaillant à renverser un pouvoir qui les avait élus et dont ils avaient peur, ces despotes se livraient, eux et la France, à un despote plus audacieux.

La république démocratique est-elle donc impossible

en France ? De ces deux expériences, auxquelles nous venons d'assister, on peut conclure que la nation, capable de se plier aux formes extérieures de la démocratie, ne possède ni la vertu ni le dévouement nécessaires. Les gouvernants, les représentants cherchent toujours à devenir les maîtres, le parti le plus fort à supprimer ses adversaires, la politique égoïste à remplacer la politique d'intérêt général. Ce sont là des défauts héréditaires contre lesquels la nation est désarmée et qui rendent impossible une république démocratique.

III

Si Louis Napoléon se présenta comme l'apôtre du suffrage universel, ce fut pour lui demander la consécration de ses diverses usurpations.

Dans son message du 4 novembre 1851, adressé, moins d'un mois avant le Coup d'État, à l'Assemblée législative, Louis Bonaparte disait justement et avec beaucoup d'habileté politique : « Quand le suffrage universel a relevé l'édifice social par cela même qu'il substituait un droit à un fait révolutionnaire, est-il sage d'en restreindre la base ? » Un décret daté du jour même du Coup d'État et rendu « au nom du peuple français » déclare : Le suffrage universel est rétabli : la loi du 31 mai est abrogée. Le peuple français est convoqué dans ses comices, du 14 décembre jusqu'au 21 décembre.

Le suffrage universel est ainsi définitivement rétabli,

mais non la démocratie. Tant il est vrai que si la démocratie ne peut exister sans s'appuyer sur le suffrage universel, celui-ci ne suffit pas pour constituer une démocratie. Peu importe le nom de la nouvelle forme d'État, l'appellation du régime nouveau. L'Empire aurait pu ne pas méconnaître la souveraineté du peuple ; il le fit cependant en conférant au chef du pouvoir exécutif, au souverain, le pouvoir de triompher de la volonté nationale.

Désormais tout appel au peuple se traduira par une augmentation de puissance pour l'usurpateur et une approbation de sa politique ; les élections seront faussées, la liberté électorale méconnue et violée. Jamais gouvernement n'usa aussi ouvertement de la candidature officielle, l'appuyant de toutes les forces d'une administration presque invisible. Les candidats de l'opposition ou les indépendants étaient, combattus indistinctement et avec le plus grand acharnement ; ils apparaissent presque désarmés dans la lutte, n'ayant la ressource ni des comités électoraux, ni non plus celle des réunions politiques. Ces quelques libertés leur furent rendues dans les dernières années du régime, mais avec bien des restrictions.

Pratiquée honnêtement, dans le but d'éclairer l'électeur et non de le paralyser, la candidature officielle se justifie aussi facilement que les messages dont nous avons vu le gouvernement provisoire de 1848 faire usage. Sous l'Empire, le tableau est plus sombre. Par des lettres, le souverain désignait les candidats et, en son nom, les fonc-

tionnaires proclamaient certaines candidatures comme un défi jeté au pouvoir populaire. Quant à l'électeur, on le mettait dans l'obligation de voter pour le candidat officiel ou d'entrer en guerre avec le souverain.

Faut-il rappeler les atteintes portées au secret du vote, la corruption pratiquée aussi bien que l'intimidation, le renouvellement quinquennal des circonscriptions et la partialité des fonctionnaires ? Tels étaient les moyens principaux mis en œuvre pour se rendre maître des élections et du suffrage universel. Nous les avons déjà rencontrés, ce qu'il y a de nouveau ici c'est que ce n'est plus un gouvernement qui se prétend démocratique qui agit ainsi, mais un Empereur. Ces manœuvres déloyales conviennent en effet admirablement aux gouvernements despotiques et aristocratiques, ce qui prouve bien qu'elles ne doivent pas apparaître dans une démocratie.

Quant à la constitution de 1852, elle est démocratique en ce sens qu'elle reconnaît la majesté et la puissance du peuple comme étant la source de tout pouvoir : la Constitution doit-être votée par lui, le Corps législatif dépend de sa confiance, la puissance impériale y trouve elle-même son origine, Napoléon par la grâce de Dieu et la volonté nationale devient Empereur des Français, l'Empereur est responsable « devant le peuple français ». Mais l'initiative de la loi, la direction politique, la diplomatie, l'armée, les fonctionnaires sont dans les mains de l'Empereur. Les ministres ne sont responsables que devant le chef de l'État. Le suffrage universel est consacré sans mesure mais il est mal appliqué. Les droits du peu

ple sont méconnus et considérablement restreints. Le gouvernement du second Empire est un gouvernement aristocratique.

Il évoluera à partir de 1839. L'initiative appartiendra aux deux Chambres dont les ministres responsables pourront faire partie. Mais les pouvoirs du gouvernement seront encore plus grands que ceux de la nation. L'Empire libéral n'est pas démocratique.

CHAPITRE III

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

I

La législation électorale.

Le gouvernement de la Défense Nationale appela, le 29 janvier 1871, tous les électeurs de France à se réunir, le 8 février, pour procéder à l'élection d'une Assemblée nationale de sept cent cinquante membres. La loi du 15 mars 1849 était remise en vigueur, les élections devaient avoir lieu au suffrage universel par département et au scrutin de liste. Toutefois, un second décret du 29 janvier suspendit l'application des clauses d'inéligibilité inscrites dans la loi de 1849, ne laissant subsister que l'interdiction pour les préfets et les sous-préfets d'être élus dans leur ressort administratif.

La délégation de Bordeaux prit de son côté des décrets célèbres dont les dispositions inspirées par les circonstances étaient, par ce fait même, en opposition avec les principes démocratiques. L'un, qui fut annulé par le gouvernement de Paris, créait de nouvelles classes d'inéligibles en frappant d'exclusion : 1° les ministres, sénateurs, conseillers d'État et préfets de l'Empire ; 2° tous les anciens candidats officiels. L'autre décret étendait l'exclusion à tous les membres des familles ayant régné

en France. Il y avait dans ces décrets un sentiment de défiance facile à comprendre, mais leurs dispositions n'en constituaient pas moins une grave atteinte à la liberté des élections.

La législation électorale ne fut définitivement fixée qu'en 1875. Auparavant elle subit encore deux modifications inspirées par l'irritation de la majorité monarchique de l'Assemblée. Le 2 juillet 1871, par suite de doubles élections, de démissions et de décès, la nation avait eu à désigner cent douze députés. Ces nouvelles élections envoyèrent à l'Assemblée cent députés appartenant aux partis républicains de toutes nuances. Le résultat de cette lutte si défavorable aux conservateurs et aux monarchistes, leur dicta la loi du 6 juillet qui rétablissait le cautionnement des journaux.

Les élections postérieures tant municipales que législatives étaient de plus en plus favorables aux républicains. La majorité des conservateurs diminuait à chacune des consultations du peuple. Aussi, on décréta, le 18 février 1873, que désormais, au premier tour de scrutin, pour être élu, il faudrait, outre la majorité, avoir un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. On pensait que l'éloignement de plus en plus marqué des électeurs vis-à-vis de la majorité parlementaire provenait du désintéressement des électeurs. D'après le rapporteur, dans certains départements, les abstentions auraient atteint cinquante pour cent. Des élections plus sincères, des majorités plus imposantes, pensaient les royalistes, leur seraient favorables.

Pour combattre encore ces abstentions, la loi du 40 avril 1871 rétablit le vote, du chef-lieu de canton, au chef-lieu de chaque commune. L'accession au collège électoral rendue plus facile encouragerait les électeurs à venir voter.

Quoiqu'il en soit du but poursuivi par ces dernières mesures, on ne peut les attaquer au nom de l'équité et de la justice. En combattant l'indifférence politique, elles servaient la cause du suffrage universel.

C'est seulement le 30 novembre 1875 que fut votée la loi organique sur l'élection des députés. La Constitution du 25 février 1875 ne contient à cet égard qu'une seule disposition : « La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale (art. 4, al.2). » Le suffrage universel est donc la seule règle constitutionnellement établie et qui ne pourrait être modifiée que par une revision de la constitution.

La méthode suivie par le législateur en ce qui concerne l'organisation du Sénat est tout autre. Une loi constitutionnelle entière, celle du 24 février 1875, est consacrée à son organisation. Cette différence de méthode s'explique assez simplement. Tandis que le Sénat, la Chambre Haute est une institution discutée, passionnément attaquée de tous côtés et que les auteurs de la Constitution voulaient lui conférer la stabilité et la force constitutionnelles, non seulement quant à son existence, mais encore quant à sa constitution, l'existence d'une Chambre des représentants, élue au suffrage universel et direct, est

devenue dans le gouvernement de la France une nécessité imposée par l'histoire. En cette matière, les règles sont aussi rigides que les principes constitutionnels de l'Angleterre. Les traditions très fortes de la nation, le sentiment développé chez tous les citoyens de leurs droits, garantissent suffisamment cette pierre angulaire de notre édifice gouvernemental actuel. Le suffrage universel est chez nous une institution suffisamment assurée pour que les règles de détail concernant la composition et l'élection de la Chambre des Députés aient une importance relativement secondaire.

L'élaboration de la loi organique sur l'élection des députés dura plus de deux ans et demi, au cours desquels les propositions les plus diverses furent présentées à l'Assemblée. Tandis que les unes tendaient à imprimer au suffrage universel un caractère plus éclairé, les autres tendaient à donner au chef de famille, en raison du nombre de têtes qu'il représente, un droit de vote plus étendu, d'autres enfin étaient conçues en vue d'assurer la majorité au nouveau gouvernement républicain.

Un projet de M. Jozan, pris en considération le 9 mai 1871, imposait à tous les électeurs l'obligation de savoir lire et écrire, comme si ce n'était pas là de la part du législateur un aveu de culpabilité. N'est-ce donc pas le devoir de tout gouvernement et surtout d'un gouvernement républicain de donner à tous les citoyens ce minimum d'instruction sans lequel l'homme est, de nos jours, réduit à l'état des non-civilisés ?

Si l'on se rappelle également qu'une des grandes craintes

de la majorité de l'Assemblée était, comme il fut dit plus tard, « la possibilité révélée par les dernières élections de voir arriver, dans un délai plus ou moins prochain, le parti radical à la tête des affaires par la voie du suffrage universel (1) », on comprendra pourquoi le suffrage universel fut sérieusement menacé. Dans le rapport de M. Batbie, déposé le 21 mars 1874, au nom de la commission des Trente, on voit une partie de la commission tenir pour le vote plural et adopter des propositions tendant à mettre le suffrage universel en péril. Ainsi la commission exigeait une résidence de trois ans pour acquérir un domicile politique dans une commune autre que celle de la naissance, elle élevait à vingt-cinq ans l'âge requis pour l'électorat et à trente ans l'âge de l'éligibilité.

Ce qu'elle voulait par là, c'était « protéger les idées conservatrices » en épurant le suffrage universel et en privant du droit électoral les jeunes gens et les nomades. On ne comprit pas alors pourquoi la commission repoussa le cens d'éligibilité. « Les intérêts, comme le dit M. Hanotaux, puisque c'est ainsi que se baptisait *la nouvelle aristocratie*, n'avaient rien appris et ils n'avaient rien oublié (2). »

Quand ces propositions, qui rappelaient les dispositions de la loi du 31 mai, arrivèrent à la Chambre, elles soulevèrent de vives protestations chez les républicains. M. Brisson demanda, sans succès d'ailleurs, la question

(1) Séance du 23 mai 1873, *Discours de M. le duc de Broglie*.

(2) *Histoire de la France contemporaine*, t. II, ch. IX, p. 468 in fine.

préalable sur un projet de « mutilation du suffrage universel. » M. Delorme résuma ainsi le rapport : « En deux mots, garder l'étiquette du suffrage universel, supprimer par la procédure instituée deux à trois millions d'électeurs, mettre les survivants à la portion congrue de candidats, voilà le système électoral de la commission. »

L'œuvre de cette commission, dite des Trente, ne passa pas dans nos lois. La majorité se donna la peine de ne pas vouloir. Elle comprenait deux fractions qui se déchirèrent follement, se combattirent et s'annulèrent, alors que leur propre intérêt leur dictait une union étroite. Déjà elles avaient montré leur incapacité politique et leur intransigeance, quand la restauration monarchique avait été en cause. A propos de la loi électorale, elles prouvèrent leur inaptitude au gouvernement. Leur impuissance fit la force de la démocratie ; le trouble de la droite, sa décomposition, dicta l'attitude de la gauche. Celle-ci composée des républicains et des démocrates, auxquels dans cette occasion se joignirent les légitimistes, s'accorda tout d'abord contre l'adversaire commun, le ministère de Broglie et le fit tomber le 16 mai 1874, le jour même où il déposa son projet de constitution sur le bureau de l'Assemblée. Ce ministère est donc tombé grâce à des voix de la droite, des légitimistes membres jusque-là de la majorité qui, dans cet acte, se contredit, négligea ses intérêts et travailla à la déchéance et à la ruine du gouvernement de parti. De ce jour l'avènement de la démocratie était possible.

A la suite d'un deuxième rapport présenté le 22 juillet 1875 par MM. Ricard et de Marcère, s'engagèrent les déli-

bérations dont sortit enfin la loi du 30 novembre 1875 encore en vigueur.

Le suffrage universel triomphait. Une résidence de six mois seulement était exigée de l'électeur. Tout électeur devenait, sans condition de cens, éligible à vingt-cinq ans. Affiches, manifestes, professions de foi, pendant la période électorale, étaient affranchis de l'autorisation préalable. Pour éviter le retour de tout ce qui pouvait rappeler les manœuvres de la candidature officielle, il était interdit à tout agent de l'autorité de distribuer des bulletins, des professions de foi. Le vote enfin a lieu au chef-lieu de la commune, que le préfet, pour plus de commodités, peut diviser en sections.

Toute incomplète que soit cette loi, pour s'accorder pleinement avec l'idéal d'une loi électorale démocratique, elle réalise un grand progrès. Elle ne traduit pas, en formules impératives, tout ce que la philosophie écrit sous forme de raisonnement ; telle quelle, elle permet à des citoyens libres et indépendants d'obtenir une représentation suffisamment exacte de la nation.

La loi du 30 novembre 1875 est toujours en vigueur ; les lois postérieures ne l'ont modifié que sur des questions de détail. Elles sont cependant intéressantes pour l'étude de l'esprit démocratique du législateur.

Il y eut tout d'abord la loi du 16 juin 1885 qui a rétabli le scrutin de liste. Lors de la discussion de la loi de 1875, M. Gambetta avait défendu, surtout par des raisons politiques, le scrutin de liste. En 1882, étant ministre, il le présenta de nouveau en le comprenant dans une propo-

sition de revision de la Constitution, pensant lui donner ainsi le caractère de fixité qui est le propre d'une loi constitutionnelle. Depuis, l'opinion publique semblait voir, dans le vote du scrutin de liste, une sorte de pieux hommage à la mémoire du grand patriote et attacher une importance démesurée au nouveau credo. A toute autre époque, ce principe aurait été très contesté, on se serait servi des arguments présentés en 1875 par M. Dufaure, lors de son apologie du scrutin d'arrondissement. Il prétendait, à juste titre, que l'électeur connaît mieux le candidat, dans le vote à l'arrondissement, que dans le vote au département ; il peut plus facilement se mettre en relation avec lui, le suivre de loin dans sa conduite politique, dans ses votes et se prononcer, en connaissance de cause, pour l'élection ou la réélection. Le scrutin de liste, comme le faisait remarquer M. Lefèvre-Pontalis, favorise l'élection d'une foule d'inconnus, sous l'égide d'un seul candidat ayant prestige ; il appelait ce candidat, avec beaucoup de quelque justesse, le candidat remorqueur. — En 1885, le courant était si fort en faveur du principe contraire, qui d'ailleurs ne vaut que par l'application qui en est faite, qu'il ne fallait pas chercher à le remonter : personne n'y songea ; nul ne prévint les déceptions que le scrutin de liste réservait à ses partisans.

La discussion eut lieu au Sénat du 19 au 23 mai et la Chambre adopta, sans observation, le projet tel qu'il revenait du Sénat. Un seul article avait donné lieu à de sérieuses contestations au Sénat. La Chambre avait admis les étrangers dans le calcul de la population d'où dépend

le nombre des députés. Son vote fut rectifié ; elle passa d'ailleurs condamnation.

On avait espéré que les députés élus au scrutin de liste par départements puiseraient dans le nombre de leurs électeurs plus de largeurs de vues et cesseraient d'être les défenseurs des intérêts locaux et étroits de leur arrondissement. Chaque arrondissement, dans le scrutin de liste, n'en cherche pourtant pas moins à avoir son représentant sur la liste départementale formée de la réunion des députés de chacun des arrondissements. En outre, c'est fournir une arme aux réactionnaires ; ceux-ci, en prenant un programme de démolition, peuvent facilement se coaliser et s'entendre pour lutter contre les diverses listes républicaines auxquelles ils opposent une liste unique. Le scrutin de liste élimine ainsi les modérés et met en face les violents de la droite et de la gauche.

On pouvait dès lors « prévoir en 1885 que la prochaine consultation électorale éliminant les modérés et mettant en face les violents de droite et de gauche, rendrait bien difficile la constitution d'un parti intermédiaire dans la future Assemblée, d'un parti ne s'inspirant que des intérêts essentiels du pays, que des pensées patriotiques et libérales, écartant à la fois le péril monarchique ressuscité huit ans après le 16 mai, et le péril révolutionnaire qui devait s'incarner dans un soldat inventé, protégé et poussé par le radicalisme inconscient (1). »

Quatre ans plus tard, en 1889, le boulangisme atteignait

(1) M. Hanotaux, *Histoire de la troisième république. La présidence de Jules Grévy*, ch. VIII, p. 356.

l'apogée de son développement. On songea tout de suite à modifier la loi électorale, c'est toujours l'arme de défense du gouvernement en péril. Pas plus qu'en 1885, les principes n'intervinrent. Une majorité, pour augmenter ses chances électorales, avait résolu cette question dans le sens qui lui paraissait le plus propre à cela et adopté le scrutin de liste ; une majorité dans le même but, vote, sans difficulté, le retour au scrutin d'arrondissement. On y vit alors le moyen de défense le plus efficace contre des tentatives révolutionnaires. (Loi du 13 février 1889).

La loi du 17 juillet 1889, relative aux candidatures multiples, introduisit une nouvelle limitation à la liberté électorale. Avant cette loi, tout électeur qui ne tombait dans aucun des cas d'inéligibilité pouvait poser sa candidature dans toute circonscription et dans autant de circonscriptions que bon lui semblait. Ainsi, en 1871, M. Thiers fut élu dans vingt-six départements, le général Trochu et M. Gambetta eurent les honneurs de neuf élections. A ce même scrutin, MM. Jules Faure, Dufaure, Changarnier, Ernest Picard, Casimir Périer, le général d'Aurelle de Paladines furent nommés dans plusieurs départements. Mais, peu après, en 1874, M. Thiers était redouté des conservateurs ; ils craignaient de voir, lors de nouvelles élections, se renouveler sur le nom du libérateur du territoire, la manifestation plébiscitaire dont il avait été l'objet au lendemain de la guerre. La commission des Trente, chargée de rédiger le projet de constitution, voulut prendre des mesures pour enrayer par avance le mouvement

redouté. L'article 41 de son projet était ainsi conçu : « Ceux qui sont éligibles ne peuvent être élus que dans les circonscriptions électorales des départements 1° où ils ont leur domicile ; 2° où leurs parents étaient domiciliés au moment de leur naissance ; 3° où ils ont antérieurement, pendant cinq années consécutives, été portés au rôle de la contribution personnelle ; 4° où ils ont été élus aux Assemblées antérieures et de ceux où ils ont précédemment exercé des fonctions électives ; 5° où ils sont inscrits à l'une des quatre contributions directes. » C'était là dresser contre les candidatures multiples sinon un obstacle absolu du moins une entrave sérieuse. En vain, la commission des Trente s'efforçait de dissimuler, sous une question de principe, la véritable raison de cette disposition : « S'il n'y a pas de lien entre l'éligible et le département où il se présente comment sera-t-il connu de l'électeur, déclarait le rapporteur M. Batbie ? S'il n'y a jamais résidé ou rien possédé, ses opinions pourront être connues par le bruit qu'auront fait ses discours, mais sa personne ne le sera pas. On votera pour sa doctrine ; mais en le choisissant, on n'élira pas l'homme pour son caractère. » C'étaient là des raisons ; le véritable motif de la conduite de la droite et de la commission était un sentiment de méfiance contre un grand citoyen.

En 1889, le législateur obéissait de même à une impulsion. La loi du 17 juillet fut dirigée contre un seul homme, le général Boulanger ; elle fut et elle demeure une arme défensive aux mains du parti républicain. Son but principal et immédiat, en interdisant les candidatures multi-

ples, a été d'empêcher l'espèce de plébiscite que cet agitateur méditait alors son profit, en posant sa candidature dans toutes les circonscriptions de France. Depuis la mort du général, cette loi semble être sans utilité ; le Parlement s'est cependant refusé à l'abroger.

Pourtant la réglementation de la loi de 1889 est trop sévère. En ne permettant d'être candidat que dans une seule circonscription, elle réduit les chefs de parti aux chances que leur offre cette unique circonscription. Rendre possible une double ou triple élection serait assurer leur nomination, sans leur conférer une autorité dange-reuse (1). D'autre part, la loi en adoptant cette sanction que les « bulletins au nom d'un citoyen, dont la candidature est posée en violation de la présente loi, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement », en regardant ces bulletins comme inexistant, viole les droits de l'électeur. En effet, ce bulletin au nom d'un candidat qui a contrevenu à la loi, en admettant même qu'il ne puisse produire d'effets, n'est pas inexistant ; l'électeur qui l'a déposé a rempli son devoir électoral, il a pris place parmi les citoyens votants, on doit donc tenir compte de

(1) Proposition Wallon, séance du Sénat du 15 juillet 1889 (*Journal Officiel du 16, Débats parlementaires*, p. 1023). — De nouveau la Chambre des députés en 1902 a discuté sur une proposition dans le même sens, émanée de l'initiative parlementaire. La commission présentait un article ainsi conçu : « Nul ne peut être en même temps candidat aux élections de la Chambre des députés dans plus de deux circonscriptions électorales. » Dans sa séance du 24 mars, la Chambre rejeta ce texte à la majorité de 440 voix contre 89, après avoir repoussé un amendement tendant purement et simplement, à l'abrogation de la loi du 17 juillet 1889.

son bulletin, au moins dans le calcul du nombre des électeurs.

Parmi les lois électorales inspirées par les événements et votées dans un esprit de lutte, signalons encore celle du 22 juin 1886. Aux termes de celle-ci, aucun membre des familles ayant régné en France ne peut exercer un mandat électif. Déjà la loi du 16 juin 1885 (art. 4) avait prononcé cet inéligibilité, mais seulement à la Chambre des Députés et la loi constitutionnelle du 14 août 1884 (art. 2) avait décidé que « les membres des familles ayant régné en France sont inéligibles à la Présidence de la République. » Il y a, en vérité, une forte présomption contre le descendant, le membre quelconque d'une dynastie déchue, lorsqu'il brigue la première magistrature de la République, il est légitimement soupçonné de n'aspirer au pouvoir exécutif que pour restaurer le trône occupé par ses aïeux. En 1875 (séance du 24 février) l'Assemblée ne croyait pas cependant à ce danger ; elle repoussa alors un amendement de MM. Colombet et Cintré. Quoiqu'il en soit de cette inéligibilité aux fonctions de Président de la République, on ne la comprend plus guère pour les fonctions représentatives. Depuis la loi du 17 juillet 1889, sur les candidatures multiples, on ne peut sérieusement voir, dans la nomination d'un prince comme député et dans sa présence à la Chambre, un danger pour la République. Cette exception à la liberté électorale, imposée par des raisons politiques, ne se conçoit plus, à ce titre elle devrait être abrogée. Toute dérogation aux principes démocratiques est regrettable, seules des considéra-

tions d'intérêt primordial peuvent la justifier ; le jour où cet intérêt n'existe plus, le législateur doit s'empressez de proclamer le retour au principe de la liberté électorale.

Depuis trente ans, la loi organique du 30 novembre 1875 est en vigueur et le suffrage universel règne en France. Dans tout cet espace de temps aucune modification importante, fondamentale, n'y a été apportée, comme nous venons de le voir. Qui donc oserait soutenir cependant que notre législation a tout prévu et qu'elle ne mérite aucun amendement. Il n'y aurait pas de jugement plus faux. Tous les partis politiques ont d'ailleurs successivement posé, sur les bureaux de la Chambre et du Sénat, d'innombrables projets tendant à modifier la loi de 1875.

Tous ont subi le même sort, aucun n'a abouti. Parfois, en fin de législature, la commission parlementaire du suffrage universel fait mettre trop tardivement à l'ordre du jour quelques-unes de ces propositions qu'elle juge utile pour les prochaines élections. Ces propositions de la dernière heure ne peuvent être votées à temps par le Sénat et aucun remède n'est apporté aux maux les plus flagrants, même à ceux qui ont déjà propagé de véritables scandales.

Seuls des événements imprévus, des dangers immédiats, ont déterminé le législateur à prendre des mesures de défense, à voter des lois d'exception. Des faits de fraude, de corruption, de pression, tous ces scandales sont dénoncés à chaque instant, ils n'émeuvent plus nos représentants.

Ils oublient que la fraude qui réussit a pour complice des lois impuissantes et que l'autorité publique ne peut rien tenter sans une loi, pour calmer les ardeurs des partis ou,

tout au moins, les contenir et les réprimer. A en juger par la conduite des élus, tous les scandales électoraux sont sans danger pour le suffrage universel et ne sauraient vicier la représentation. Devant le mal qui va sans cesse en s'aggravant, dégradant de plus en plus la façade démocratique et s'attaquant à la liberté et à l'égalité, il est utile de rappeler les responsabilités. Il est trop tard pour essayer de réaliser en France l'idéal d'une véritable représentation nationale, il est temps encore de purifier les élections qui sont souvent devenues ce qu'elles ont mérité d'être surnommées, des « élections pourries. »

Vainement on mettra notre législation en regard de toutes les autres et on fera valoir qu'elle est la plus simple et la plus uniforme. Est-ce donc là un mérite? « Quand il s'agit d'une aussi imposante machine à faire mouvoir que celle du suffrage de toute une nation, ce n'est ni la simplicité ni l'uniformité qui peuvent tenir lieu des ressorts et des rouages nécessaires à un organisme bien constitué » (1).

La modification de notre législation électorale, telle serait la plus grande réforme à faire. Si l'on continue à renoncer à ce remaniement qui donnerait au suffrage universel une autre orientation, il faut renoncer à relever l'esprit public, sur lequel, d'après l'expression chère aux républicains, le suffrage universel a tant d'influence. En étudiant les manifestations électorales de l'époque contemporaine, il nous semblera que nos concitoyens ne sont pas dans les

(1) Lefèvre-Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du XIX^e siècle*, ch. 1, p. 1.

conditions morales, sans lesquelles il n'y a pas de démocratie. La faute en est aux institutions qui, sans s'écarter de la théorie, n'ont pas su l'adopter à notre tempérament national. De ce désaccord entre la théorie et la pratique, entre aussi le véritable caractère national et ses actes, est né ce pessimisme politique auquel nous avons fait déjà allusion et sur lequel nous reviendrons.

II. *Les Mœurs électorales.*

§ 1. — Les électeurs.

Le suffrage universel est étendu, sous la seule condition d'un domicile de six mois, à tous les citoyens de vingt-et-un ans, sauf les indigents, les incapables et les militaires sous les drapeaux. Telle est la base de notre loi électorale depuis 1848. Le droit de vote est ainsi conféré à onze millions d'électeurs (1).

Tous les électeurs sont inscrits, dans la commune, sur la liste électorale. Dès lors, la confection de cette liste et la procédure d'inscription ou de radiation des électeurs doivent être minutieusement protégées par le législateur contre tout arbitraire. La bonne tenue des listes électorales est la première garantie du droit de l'électeur, leur correction absolue est la condition fondamentale du fonctionnement sincère du suffrage universel.

(1) Il y avait en France, en 1906, onze millions cent soixante-six mille douze électeurs inscrits.

Cette matière est règlementée par l'article 18 du décret organique du 2 février 1852 qui a posé le principe de la permanence des listes électorales. Ce principe fut appliqué et développé par le décret réglementaire du 2 février 1852 et par la loi du 7 juillet 1874. D'après ces textes, la revision annuelle est opérée par une commission spéciale qui a reçu, dans la pratique, le nom de commission administrative. Cette commission comprend, en première ligne, le maire de la commune puis, comme membres, un délégué de l'administration choisi par le préfet et un délégué choisi par le conseil municipal. Sa mission est de retrancher de la liste les individus décédés, ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente, ceux encore qui ont perdu les qualités requises par la loi et spécialement les individus qui ont été privés du droit de vote par suite de condamnations judiciaires, ceux enfin qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée. La commission administrative ajoute sur la liste ceux qui ont acquis ou acquerront, avant le 1^{er} avril suivant, les conditions d'âge ou d'habitation, ceux qui ront été précédemment omis. En tout ceci, elle agit soit d'office, soit sur la demande des électeurs ou des tiers électeurs. Toute demande en inscription ou radiation doit être formée dans le délai de vingt jours, à partir de la publication de la liste électorale ; elle est soumise à la commission qui a dressé la liste et à laquelle sont joints alors deux autres délégués du conseil municipal. Notification de la décision de la commission est faite aux parties intéressées, dans les trois jours, par

écrit et à domicile, par les soins de l'administration municipale ; les parties peuvent interjeter appel dans les cinq jours de la notification. Tout autre électeur a également le droit de faire appel, le délai est alors de vingt jours à partir de la décision. Le juge de paix compétent pour les contestations statue en dernier ressort ; la décision de ce magistrat peut être déférée à la Cour de cassation, soit par l'électeur intéressé, soit par le tiers qui a porté l'appel devant le juge de paix. Le 31 mars de chaque année, la commission opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications et arrête définitivement la liste électorale dont tout électeur peut prendre communication et copie.

Telle est notre procédure de confection et de revision des listes électorales qui est, en fait, suivant les lieux, une œuvre bureaucratique sans portée ou bien un moyen de faciliter les actes les plus coupables. L'incurie est d'ailleurs, en cette matière, le premier auxiliaire de la fraude. Bien rares sont les citoyens qui, en dehors de conditions exceptionnelles, se livrent à l'examen et à la critique des listes électorales. Après avoir vérifié l'inscription de leurs noms, les électeurs n'ont ordinairement aucun souci des autres énonciations. La loi elle-même semble avoir voulu encourager la fraude en rendant difficiles les réclamations. Le délai de vingt jours laissé, à partir de la publication des listes, pour formuler les réclamations, est manifestement insuffisant. Non seulement, pendant ce temps, il faut examiner la liste, mais le citoyen qui a relevé des erreurs doit encore réunir les pièces

nécessaires pour établir le bien fondé de sa protestation.

Dès lors les, maires ont beau jeu et peuvent s'abstenir de rayer les électeurs décédés ou ayant quitté la commune. Personne ne réclamera la radiation de ces défunts et les cartes électorales au nom de ces anciens électeurs seront dressées, puis remises le jour du scrutin à des hommes prêts à tout faire. C'est là un procédé commun à notre époque, c'est le plus commode et le plus employé par les municipalités. Dans les grandes villes surtout, cette fraude électorale est facile, qu'on se rappelle à ce sujet les élections de Toulouse ! Là, les listes électorales dressées par la municipalité radicale, en 1893, servirent au vote de trois mille électeurs qui ne devaient pas être inscrits (1). Ce n'est pas seulement à Toulouse, qu'on a pu constater de quelles façons les listes électorales peuvent être falsifiées et comment cette falsification se perpétue pour favoriser le vote d'électeurs fictifs. Dans cette même année 1893, dans un arrondissement de Paris, quinze cents électeurs, indûment inscrits, ont été rayés par le juge de paix (2). Récemment, à Lyon, une ou deux circonscriptions ont été l'objet d'une épuration ; un comité s'est formé pour l'assainissement des listes : une lettre recommandée a été adressée à chaque électeur inscrit ; dès que la lettre revenait avec la mention « inconnu », une demande en radia-

(1) Ces fraudes ont donné lieu à de longs débats judiciaires, la lecture des journaux de Toulouse, novembre 1893 à mars 1895, fait connaître les procédés de fraude les plus variés.

(2) Voir le remarquable article de M. Charles Benoist, *les Mœurs électorales* dans la *Revue des Deux-Mondes* du 5 septembre 1898.

tion était adressée à la mairie ; mais si l'œuvre était longue, le temps imparti aux réclamations était court ; il fallait un dévouement exceptionnel pour triompher en vingt jours de la mauvaise volonté des bureaux.

L'impunité dont jouissent les maires est la principale cause de ces fraudes. Tantôt, prêts à payer d'audace et sachant que le citoyen lésé n'osera pas les poursuivre, ils retranchent sans motifs des centaines d'électeurs. Les poursuites, au surplus, seraient inutiles. La Cour de cassation a jugé que les retranchements opérés volontairement et de mauvaise foi par un maire sur les listes, au moment de la revision, en vue d'empêcher certains électeurs de voter, ne tombaient pas sous le coup de la loi (arrêt du 9 novembre 1878, bulletin n° 244). D'autres fois, les maires peu délicats ne manquent pas de faire des additions irrégulières qui, ne lésant immédiatement aucun électeur, passent facilement inaperçues. Ajoutez encore le défaut de publication et de communication des décisions des commissions locales, les inscriptions nouvelles, les radiations faites clandestinement, postérieurement au dépôt du tableau des rectifications et des inscriptions, et l'on comprendra comment faire une majorité est chose facile pour certains. Aussi nous n'hésitons pas à dire avec M. Leroy-Beaulieu, qu'en certains endroits le suffrage universel finit par être « une duperie et une série d'escamotages. » Le malheur veut que les prétextes abondent ; pour un secrétaire de mairie bien stylé, il n'est que trop aisé de modifier, comme par enchantement, l'opinion d'une commune.

N'avons-nous pas vu des travaux publics publics ras-

semblant pour un canal ou un chemin de fer des équipes d'ouvriers, permettre fort à propos, en dehors de toutes les garanties légales, l'inscription de ces nouveaux venus sur la liste électorale. Ainsi, en quelques semaines, la majorité peut être changée (1).

« Contre de tels coups d'arbitraire, s'écrie M. G. Picot, que peut l'électeur ? Que peut le candidat ? Ils interpellent le maire : le maire coupable se tait, le préfet laisse faire. A quel tribunal s'adresser ? A qui en appeler du pouvoir politique qui rit de ces bagatelles, valide le député et se moque du candidat battu ? Il faut trouver des juges qui dépouillent de leur masque ceux qui commettent ces délits, il faut introduire dans la loi des dispositions qui assurent le respect absolu de la liste, fondement du droit électoral (2). »

L'établissement de listes permanentes, inscrites sur un registre équivalant à nos registres de l'état civil, serait un bienfait tutélaire contre les tricheries électorales qui peuvent être qualifiées de véritables méfaits (3).

§ 2.— Les Candidats.

Tout ceci n'est encore que le prélude des fraudes qui vont vicier directement les élections. Il faut compter maintenant avec les abus d'influence qui s'exerceront de toutes

(1) Voir *chapitre des mœurs électorales en France*, publié en 1890, par M. Paul Leroy-Beaulieu.

(2) *Les garanties de nos libertés. La liberté électorale* par M. G. Picot. *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} février 1906.

(3) V. *supra*, p.

parts sur l'électeur et en auront trop souvent raison.

Quarante années nous séparent des affiches blanches et la candidature officielle, ayant la centralisation administrative et la corruption pour instruments, est toujours l'élément vicieux qui altère tout notre mécanisme électoral.

En relisant les vérifications de pouvoirs qui ont suivi les dernières élections générales, on retrouve à chaque pas l'intervention des fonctionnaires. Au lieu d'assurer l'ordre, la justice et l'impartialité, ce qui est leur mission, les fonctionnaires croient de leur devoir, lorsqu'il s'agit de scrutin électoral, d'user de la part de puissance publique dont ils sont investis pour fausser les élections. Le plus grand mérite dont ils se vantent, leur premier titre à la reconnaissance du ministre, pendant cette époque, c'est de savoir faire les élections.

Dès lors, comment ne pas constater l'inégalité entre les candidats qui ont à leur service, avec toutes les faveurs du budget, l'irrésistible puissance de l'administration dans toutes ses ramifications, et ceux qui sont traités comme de véritables parias. Le candidat privilégié ne jouit plus du monopole de l'affiche blanche, le préfet ne l'escorte plus dans les campagnes, mais il reçoit la manne budgétaire dont il use pour se faire une vaste clientèle. Tout puissant déjà, il fait obtenir croix, médailles et décorations ; sur sa recommandation, les œuvres reçoivent les subventions qu'on se fait gloire de refuser au candidat d'opposition, les autorités accordent les places et les faveurs, les militaires obtiennent des congés de moisson. Lois d'encouragement à l'agriculture, à la mu-

tualité, à l'épargne, au crédit agricole, aux assurances contre la grêle, contre la mortalité des animaux deviennent autant de primes politiques, sans compter les subventions de toutes sortes que votent sans hésitation les députés sortants. Sans doute, l'étiquette de candidat officiel ne leur est plus donnée, mais tous les bénéfices de la candidature officielle ne leur en sont pas moins assurés.

Plus d'une fois des ministres se sont chargés eux-mêmes de cette besogne et sont allés, fort à propos, faire des tournées accompagnés des futurs députés. Le plus souvent, le gouvernement se contente de réunir ses préfets, place Beauveau, et de dicter les ordres ainsi que le mot d'ordre à transmettre aux agents inférieurs et aux sous-ordres. Parmi ceux-ci se rencontrent ces comités occultes, ces délégués avoués par le gouvernement et qui recueillent les délations, donnent des mots d'ordre aux comparses, surveillent les douteux, dressent des listes et préparent les manifestations plus ou moins spontanées de l'opinion. Il y a là tout un rouage dans lequel l'électeur est fatalement pris et qui, à l'approche des élections, entre en mouvement avec une puissance presque irrésistible.

Souvent le gouvernement se désintéresserait peut-être dans ses préférences, mais c'est alors, à défaut du ministre, le préfet, à défaut du préfet, le sous-préfet, dans leur besoin d'avancement, ou à défaut du sous-préfet le maire, sensible à l'amour propre, ou encore le comité ou la loge maçonnique, gravitant autour d'eux, dont la volonté toute puissante s'impose aux petits fonctionnaires, les intimide, les enrégimente et en fait une véritable milice de janissaires.

Ainsi s'altère dans une démocratie, la pureté des consciences qui s'abaissent à une foule de capitulations de détail, prennent l'habitude de se vendre et connaissent la corruption ainsi que les moyens d'en user.

La lutte électorale, en se poursuivant, se ressent de cet état d'esprit. Dès l'ouverture de la période électorale, un vent de folie se lève sur toute la France et enfièvre jusqu'aux gens de sens rassis. Les conférences et les réunions publiques montent la discussion à un ton suraigu d'où elle ne redescend plus. A quoi servent-elles ? Trop souvent elles ne sont que des tabagies où se débitent toutes les sornettes, où l'on fait enchère de basse popularité, ou bien encore des arènes dans lesquelles des bandes de souffleurs à gages ont bien vite raison de ceux qui veulent se faire entendre. Les manifestations n'y ont rien de spontané car le candidat a eu soin de « faire sa salle ». Il a réuni ses hommes à lui, qui acclament ou vocifèrent selon qu'il parle ou qu'on l'interrompt et dont le moindre défaut est sans doute de n'être pas électeurs dans l'arrondissement, ne l'étant peut-être même nulle part, ceux-ci parce qu'ils sont trop jeunes, ceux-là parce que la vie est pleine de vicissitudes. Que ce soit à un bout ou à l'autre de la circonscription les mêmes têtes sont là ; les mêmes orateurs, promènent de salles en salles les mêmes discours, comme les mêmes interrupteurs, les mêmes stupidités ou les mêmes grossièretés.

A côté des conférences et des réunions souillées par tant de violences, quel est l'abaissement de la dignité personnelle avec les visites, auxquelles la plupart des candi-

dates doivent se réduire ! s'offrir eux-mêmes, au lieu de se laisser rechercher et ils vont par des flagorneries et des promesses, quand ce n'est pas par des moyens plus pratiques encore, ils gagnent et achètent des suffrages.

A la même époque, les murs se tapissent de professions de foi, à l'habitude, de la plus plate banalité, bourrées de tous ces lieux communs, de toutes ces formules creuses et de toutes ces généralités vagues qui n'ont pas leurs pareils pour anémier, affaiblir et, à la longue, tuer l'esprit politique d'un peuple. Au début de la campagne, l'affiche est encore décente : on peut la lire. Bientôt elle sera recouverte, sur les murs, de démentis, de réponses à un démenti, de défis, de flétrissures où pas un mot loyal, courtois ou sérieux n'osera se montrer. C'est le temps où la moitié du pays accuse, dénonce ou injurie l'autre. Pour attaquer ou se défendre, l'homme habituellement le plus calme, le plus courtois, pris de cette névrose particulière, médicalement constatée, la névrose des élections, en arrive à dire et à faire des choses monstrueuses. Il va troubler la paix des familles et l'oubli des tombeaux ; tout lui est bon pour confondre un adversaire, tout y passe, les vivants et les morts et il affirme ce qu'il ne sait pas, il invente ou arrange ce qu'il devine, affirme le tout et le soutient publiquement. Cet homme courtois, réservé et maître de lui traite son adversaire, qui le lui rend, de menteur, de traître, de voleur, de faussaire, d'assassin ou de fils ou de frère d'assassin ; il n'oserait, quand il se sera repris plus tard, reconnaître ce qu'il disait ou écrivait alors sans sourciller.

En dernière heure ces injures, ces menaces prennent la forme collective, le candidat s'autorise d'« honorables commerçants », de groupes de « patriotes », de « vieux républicains » dont il donne les noms au bas de l'affiche et les injures, et les flétrissures circulent partout, sous cette protection, elles pénètrent par toutes les portes, sous forme de chansons, de factums anonymes, de circulaires, de caricatures.

C'est là le jeu cruel et humiliant par lequel, sans nul profit pour son élection, le plus souvent, on fait expier au candidat la témérité trop grande qu'il a de vouloir s'occuper des affaires publiques. C'est une représentation que s'offre le corps électoral ; c'est une farce grossière, mais aussi une farce bien triste. Faut-il encore faire entrer en ligne de compte l'argent qui pèse d'un si grand poids dans certaines circonscriptions dont les candidats s'emparent sans regarder à la dépense, comme s'il s'agissait d'un fief ou d'une prébende à conquérir.

De cette façon, s'implante, dans nos mœurs électorales, cette médiocrité dont la marée monte sans cesse. Ce n'est pas impunément que, dans un Parlement, on voit prendre place parmi les législateurs et siéger la tête haute ces individus qui devraient y rentrer la tête basse ou ces candidats excentriques comme l'homme canon, le député musulman, le député coiffeur...

§ 3. — Le scrutin.

Les préliminaires sont achevés : le jour de l'élection

est arrivé. Pendant toute la journée, par la fente de cette caisse en bois blanc que la loi qualifie d'urne, les présidents des bureaux de vote laissent tomber, transmuent ou escamotent les bulletins. Le bureau électoral les surveille cependant et les électeurs, aux termes de la loi, peuvent exercer leur contrôle et assister aux élections.

Mais le maire décidé à apporter dans la lutte toutes les passions de son parti, n'a que l'embarras du choix des moyens pour faire triompher son candidat. Sans parler de la Corse, du Sénégal et de l'Inde, où les élections atteignent à l'épique et reproduisent chaque fois les mêmes scènes scandaleuses, il suffirait, pour tracer un tableau de tout ce qu'a pu imaginer la fantaisie des maires, de relever les allégations et les faits énoncés dans les pourvois et les protestations. Ici éclate l'insuffisance scandaleuse de la loi.

Pour se rendre maître du bureau électoral et rester à l'abri de toute critique, le maire a convoqué des affidés qui prennent place au bureau, puis il dispose sa salle de manière à éviter le contrôle des électeurs. Au début des élections, ceux-ci ne seront pas admis à vérifier l'urne, ils ne pourront circuler autour de la table, ils seront introduits un à un dans la salle où ils ne trouveront que des bulletins au nom du candidat du maire. Sans doute, le bulletin blanc est de rigueur et ainsi le maire ne peut reconnaître à la couleur le choix fait par ses administrés, mais que vaut ce système quand on peut distribuer des bulletins dont le papier est plus ou moins transparent ? Les électeurs qui, dans les campagnes tout au moins, sont

connus du président du bureau électoral, savent que celui-ci peut constater aisément leur vote, soit en manipulant les bulletins, soit en y mettant au verso une tâche d'huile ou de graisse, ce qui permet de reconnaître le bulletin lors du dépouillement. On laisse encore l'électeur sous le contrôle de tous ceux qui assistent aux élections et ainsi on lui ôte la faculté de voter à sa guise, ou bien on le contraint à remettre au président du bureau le bulletin que le garde-champêtre ou tout autre affidé lui a remis à la porte de la mairie.

Tel est le triste spectacle, incompatible avec la liberté du vote, dont on est souvent affligé dans nos communes rurales.

Mais, que penser de la triste comédie jouée impunément par certains maires, en fin de séance. Tantôt usant de cartes non retirées, ils font émarger les noms par un scrutateur et introduisent dans l'urne autant de bulletins, à moins qu'ils ne fassent venir de faux électeurs sous le couvert d'électeurs absents ou décédés. Infinitement de gens votent, grâce à la complicité du maire, qui n'en ont pas le droit ou qui condamnés, faillis, aliénés l'ont, mais ne devrait pas l'avoir.

La bagarre finale est la dernière ressource des audacieux, alors qu'aucune des manœuvres n'a pu réussir et que la majorité est indécise. Maître de la foule, grâce aux gendarmes, le maire fait évacuer la salle et remédie en toute sécurité aux défauts du scrutin.

Malheureusement, si les faits de corruption et de fraude abondent, aucun exemple de responsabilité n'est venu sa-

tisfaire la morale publique. Quelques poursuites ont été exercées, elles se sont terminées par les plus étranges jugements d'acquittement. Est-il un seul maire qui ait été condamné pour faits de ce genre ? On acquitte même les électeurs qui se rendent coupables de fraudes et les motifs des jugements établissent une jurisprudence stupéfiante. Un électeur envoie son beau-frère avec sa carte électorale et sous son nom, voter à sa place. Le tribunal acquitte le beau-frère par ce motif « que M. C..., en présentant la carte de son beau-frère et son bulletin de vote, n'avait pas dit qu'il fût M. M... » Ne voilà-t-il pas ce qui innocente toutes les substitutions. Et il en est de même pour tous les autres délits électoraux, ils sont connus : les discussions dans nos Chambres, les mémoires publiés par les candidats évincés, les discours de leurs amis sont remplis d'allégations très graves, aucune précision ne manque. Par contre, quand on ouvre un recueil de jurisprudence, on a peine à trouver quelques arrêts de justice et ceux-ci, bien loin d'être un remède à l'immoralité électorale, n'apparaissent que pour la protéger et l'absoudre. Les largesses, par exemple encore, en temps d'élections, peuvent être aussi abondantes, aussi publiques, aussi générales qu'il plaira au candidat, jamais elles ne tomberont sous le coup de la loi à moins qu'il ne soit établi qu'elles aient été faites sous la condition de donner ou de procurer un suffrage et que les offres aient été acceptées et qu'elles aient influencé les votes (1). Ce

(1) Cass. 9 janvier 1885, Bull. 22. Cour de Toulouse, 2 janvier 1889.

silence des juges, ces acquittements scandaleux ont plusieurs motifs. S'il est vrai tout d'abord que nos dispositions pénales sont insuffisantes et que nos juges peuvent se dire désarmés, il n'est pas moins certain que les parquets sont faibles, les poursuites rares, la prescription de trois ans trop courte et les procureurs heureux de ne pas être désagréables au nouveau député. Les plaintes elles-mêmes sont rares et les candidats hésitent à user de l'action publique. Ils en sentent l'inutilité et au lendemain d'une élection ne se soucient guère de défendre la morale publique aux dépens de leur tranquillité.

Peut-être en faisant usage de la liberté d'association, des citoyens pourraient plus efficacement défendre la moralité des élections et entreprendre des procès qui apprendraient aux trop inconscients auteurs des fraudes électorales ce que coûtent des actes tout aussi honteux que le vol ou l'escroquerie et bien autrement dommageables à la chose publique.

Le plus important serait que, sur ce point, comme sur beaucoup d'autres nos mœurs électorales se modifient. En aucune manière, il est plus vrai de dire : *Quid leges, sine moribus*? Tant que l'opinion publique absoudra ces atteintes à la liberté électorale et en rira, c'est en vain que l'on réparera les lacunes de la loi. L'inertie, l'indifférence et la trop longue habitude de ces fraudes multiplient les défauts de notre législation et détruisent dans les esprits toute notion élevée de l'élection et de son rôle dans l'État.

Le législateur a bien prévu la vérification des travaux

du bureau électoral par une commission. C'est cette commission de recensement qui examine les procès-verbaux d'élection, statue sur les questions douteuses, procède aux additions et proclame l'élu. Ses opérations ne sont malheureusement pas davantage à l'abri de la critique et bien des modifications, des retouches illicites lui sont imputables. Son origine elle-même lui enlève cette autorité qui constituerait une sécurité pour les intérêts qu'il s'agit de défendre. Au lieu de comprendre des membres désignés, les uns, par l'administration et les autres, par les candidats, elle n'est composée actuellement que de trois conseillers généraux désignés par le Préfet.

Une revision faite dans ces conditions risque d'être une source de fraude ou une simple formalité ; les faits en montrent la triste exactitude. Au lieu d'être fidèle à la loi, d'exercer le contrôle assez simple qu'on lui a confié et de vérifier l'exactitude des additions faites le soir du scrutin, elle se laisse gagner par les passions politiques et bouleverse en quelques heures les résultats d'une élection assurée. Le procédé le plus fréquemment employé est assez simple : les bulletins nuls et douteux ont été annoncés aux procès-verbaux de chaque commune, au lieu de les restituer simplement au candidat, comme il est en son pouvoir, les bulletins qu'un doute lui a enlevés, elle remanie tous les chiffres en déclarant valables les bulletins nuls ou annule les listes d'émargement ou augmente la majorité absolue. Ainsi des candidats d'opposition dont le succès avait été annoncé le soir du scrutin se sont vus, trois jours après, battus de quelques voix par des can-

didats de la préfecture, grâce au zèle de la commission de recensement.

Qu'y a-t-il donc d'étonnant si l'on voit tout ce qui a une valeur, de la fierté, le respect d'autrui, et de soi-même s'écarter de la vie politique. La conséquence de ces élections, de ce « brigandage politique » selon la juste expression de M. Charles Benoist, est de nous livrer aux mains des aventuriers et d'élever une muraille de mépris entre ce qu'on nomme le monde politique et la nation honnête et vraie.

§ 4. — Vérification des pouvoirs et validation des élections.

Dans les formalités de la vérification des pouvoirs, devrait se trouver une dernière garantie pour la liberté électorale. La Chambre s'érige en tribunal, en juge de l'éligibilité de ses nouveaux membres et de la régularité de leur élection. C'est le dernier espoir de l'électeur et du candidat battu. Les résultats proclamés par l'autorité administrative ne sont pas encore définitifs, l'élection ne sera pas bonne et valable tant que la Chambre, dont l'élu fait partie, n'en aura pas décidé ainsi. Il y a donc là, à la disposition du législateur, un moyen très efficace de réprimer la corruption et la fraude, de rendre aux électeurs leur indépendance. Les tribunaux étaient désarmés, les Chambres ont toute liberté et toute facilité d'annuler les élections viciées.

En fait, cette dernière sauvegarde de la liberté électorale est aussi illusoire que les autres et le spectacle des

séances consacrées à la validation des élections, est aussi pénible que celui des élections elles-mêmes. Là, les allégations les plus graves sont présentées et précisées : corrompus, pression exercée, falsification des listes, bulletins jetés par paquets dans l'urne, électeurs fictifs votant pour les absents ou les morts, annulations irrégulières des votes, tous les genres de délits électoraux attestés par les témoignages écrits et signés. Quand, écœuré de ce spectacle d'immoralité électorale présenté au grand jour, on cherche la sanction prononcée par le législateur-juge, on n'éprouve qu'une nouvelle désillusion. C'est la preuve flagrante de l'incompétence des Chambres en pareille matière, et la meilleure raison pour en récuser l'autorité ou la considérer comme sujette à caution.

Dans le jugement des élections contestées, la majorité qui décide fait montre de la plus grande partialité. Selon l'occasion, elle n'hésite même pas à se mettre en contradiction avec sa propre jurisprudence. Tantôt, c'est qu'il s'agit d'un futur membre de la majorité, elle valide sans difficulté une élection entachée publiquement de fraude et par là, encourage toutes les manœuvres déloyales. Tantôt, au contraire, elle se montre d'un rigorisme intransigeant, se donne un regain de pudeur et invalide pour la moindre pécadille, l'élection d'un candidat de l'opposition. Qui oserait parler de la jurisprudence de la Chambre, en présence de la versalité arbitraire de ses décisions. L'un de nos parlementaires, ancien ministre, n'a-t-il pas fait, du haut de la tribune, cette déclaration : « J'avoue ne rien comprendre à la jurisprudence que la Chambre adopte en

matière de validations, d'enquêtes et même d'invalidations et je ne peux m'associer par mes votes à des indulgences que le pays pourra comparer à certaines sévérités (1). » N'y a-t-il pas lieu de récuser l'autorité d'un juge quand celui-ci ne cesse de se l'enlever à lui-même par son insouciance plus ou moins inconsciente et quand il se livre sans cesse à l'emportement de la passion ?

Dans certaines élections, c'est à la supériorité du génie que l'on veut s'en prendre, et la plus basse des jalousies, celle de la médiocrité, fait son œuvre. Pour obtenir l'enquête ou l'invalidation on n'a dans ce cas qu'à réveiller de vieilles haines et à jouer d'un spectre, d'un spectre auquel ne croient plus ceux-là mêmes qui se donnent encore le plaisir démodé de l'invoquer, le spectre de l'ingérence cléricale, ainsi qu'on est convenu de l'appeler.

C'est aussi la supériorité de l'argent qui excite la convoitise et que la majorité cherche à poursuivre toutes les fois que cette fortune n'appartient pas à un républicain de gauche.

Les opinions dissidentes appellent inévitablement les foudres de la majorité. Certaines Chambres comme celles de 1885 se sont rendues célèbres avec les fournées d'exécution qui mettaient la minorité en coupe réglée et qui étaient de véritables coups d'État parlementaires.

L'intrigue, elle aussi, joue son rôle et l'on a vu des élections invalidées uniquement pour rendre vacante une place de législateur dont profiterait telle personnalité en

(1) *Journ. Off.* du 21 décembre, p. 136. Discours de M. Camille Pelletan.

disponibilité législative. N'a-t-on pas entendu un député terminer ainsi son réquisitoire : « Nous ne sommes pas ici pour faire de la mansuétude et de la générosité : il ne faut pas que la solidarité républicaine soit un vain mot. Vous ne devez pas empêcher les républicains de l'Ardèche de reconquérir le siège qui leur a été enlevé (1). » Quand une Chambre donne raison à de pareils arguments, il est temps pour une nation, de dessaisir ses députés d'une juridiction qui doit passer à d'autres (2).

Il ne faut pas laisser prostituer la justice à la politique, un changement de compétence contribuerait largement à purifier et à assainir les élections. Comment, au surplus, les laisser plus longtemps à l'arbitraire disposition des députés qui, même en supposant qu'ils fussent ou qu'ils pussent être des juges intègres, ne sont qu'une cohue judiciaire, dont certains membres votent par procuration, sans entendre l'accusation et la défense, dont d'autres trouvent bon de s'abstenir ? Délibération et jugement se passent entre le vote de toutes sortes de projets de lois, dans le bruit des conversations et le tumulte des interruptions. Le suffrage universel, quand il a des comptes à rendre, est ainsi justiciable d'une majorité politique qui, maîtresse des lois, se rend maîtresse du droit.

Lorsqu'une institution laisse les fraudes se perpétuer autour du scrutin, les couvre de son indulgence ou les absout, c'est un péril public. Il en est ainsi malheureuse-

(1) Discours de M. Boissy d'Anglas. *Journ. Off.*, 8 décembre 1894, p. 194.

(2) Sur la compétence des magistrats, voir *supra*,

ment pour nombre de dispositions que le législateur avait crues suffisantes pour garantir la liberté électorale. Celle-ci, par la faute des institutions et la corruption des mœurs n'existe plus chez nous ; avec elle aussi a disparu la liberté politique, fondement de la démocratie.

Les passions de partis s'emparant des élections et la moralité en baisse chez les électeurs, voilà ce que nous pouvons déjà mettre à l'actif de la troisième République, en l'imputant principalement aux lacunes profondes de notre système électoral. Pour compléter ce tableau de notre démocratie, il nous reste à montrer le règne de la majorité dans les Chambres et le découragement qui s'empare des citoyens.

§ 5. — Représentation.

Gambetta appelait dédaigneusement « sous-vétérinaires » les politiciens de profession qu'il voyait en train de s'emparer de la République. Plus récemment, un député radical, adversaire acharné pourtant de l'auteur de ce mot, le reprenait. Quoique vieux républicain il déclarait : « Les sous-vétérinaires de Gambetta semblent des gloires à côté de ce que nous avons déjà. Tout doucement les intelligences s'écartent ou sont écartées. A quoi bon faire partie d'assemblées qui bientôt ne seront plus qu'une cohue de nullités ». C'est en 1893, que M. Henri Maret faisait cette déclaration dans le Radical, et les élections postérieures bien loin d'infirmer ses prédictions pessimistes les ont malheureusement justifiées. « Depuis la mort de M.

Léon Say, en 1896, écrit postérieurement un Anglais ami de la France qu'il a beaucoup étudiée, la Chambre n'a pas compté un seul membre de réputation européenne ; et, au seuil du xx^e siècle, il serait difficile de citer les noms de dix députés connus de leurs compatriotes, sauf comme « ministrables » ou comme coureurs de portefeuilles (1)». Combien de fois, et dans tous les partis, n'a-t-on pas déploré cette absence d'hommes de valeur, on pourrait même ajouter de députés compétents ?

L'analyse des professions représentées met en lumière la composition de la Chambre et explique l'abaissement progressif de son niveau politique. Pour ne prendre que les élections de 1893 et de 1898, on constate que la moitié des députés appartient aux professions dites « libérales ». On compte jusqu'à cent-cinquante hommes de loi, dont cent avocats environ. C'est là le fléau des Assemblées législatives en France, d'après le jugement des plus hautes autorités en matière politique, depuis Napoléon jusqu'à M. Taine. Encore presque tous les députés faisant du barreau sont-ils venus de la province, abandonnant définitivement leur clientèle pour faire de la politique leur métier et leur gagne-pain. Après la profession des avocats, celle des médecins est la plus fertile en législateurs. Par contre, on compte à peine soixante députés dont les occupations aient quelque rapport avec le commerce ou l'industrie, encore dans ce chiffre sont compris des cabaretiers, des commis-voyageurs et des comptables. De même sur six

(1) Bodeley, *La France*.

cents députés, moins de quarante s'occupent spécialement de l'agriculture avant d'être élus et il n'y a que quarante ou cinquante rentiers à la Chambre.

Ainsi, tandis que les cinq sixièmes des habitants de la France dépendent de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, un cinquième seulement des députés appartient à cette grande majorité du peuple et la moitié de la Chambre est composée de gens représentant les professions libérales.

Est-il besoin encore de faire, remarquer qu'avec ces avocats et ces médecins, nous sommes loin d'avoir le triomphe de l'intelligence sur les autres forces de la société. Le talent et le génie de la nation font défaut dans l'assemblée populaire. Les mandataires de notre démocratie, bien loin d'être choisis parmi l'élite intellectuelle ou industrielle de la nation sont pris le plus souvent dans les milieux les moins considérés de la bourgeoisie. Qu'y a-t-il d'étonnant à cela dans un pays où beaucoup de citoyens n'ont d'autre carrière que celle de député.

Cette composition défectueuse de la Chambre des Députés n'a pas pour origine le suffrage universel, la vraie cause d'infériorité de notre représentation provient de nos institutions et de nos mœurs électorales. Le dégoût qu'éprouvent un grand nombre de nos concitoyens à descendre dans l'arène électorale, à se livrer à toutes ces basses manœuvres sans lesquelles aucune élection n'est assurée, explique l'abstention politique de ceux qui ont quelque valeur. En plus de la brutalité croissante des élections, il faut faire également intervenir le peu de considération qui s'attache

au titre de député, ce n'est plus un honneur valant la peine d'être brigué. La violence ne caractérise pas toutes les élections, beaucoup se font encore au milieu de l'indifférence de la population. Malgré cela, pour tous ceux qui ont de la fierté et des sentiments délicats, il leur répugne de devenir, en même temps que député, un agent de tripotages politiques, de travailler de concert avec une bande d'obscurs politiciens de province, d'être assiégés du matin au soir par les sollicitations, les visites officielles, les délations des électeurs. Ce côté de la vie parlementaire apprécié particulièrement des politiciens suffirait, lui aussi, pour éloigner de la Chambre non seulement les capacités, mais aussi un grand nombre de citoyens.

Non moins que de la médiocrité de la composition du Parlement, on est également frappé de la disproportionnalité de la représentation nationale dans la Chambre des Députés. Chaque arrondissement administratif, dans les départements, et chaque arrondissement municipal à Paris et à Lyon, nomment un député. Toutefois, les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants, nomment un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants. Après le recensement quinquennal s'il se trouve qu'un arrondissement, nommant jusque-là un seul député, compte plus de cent mille habitants, on le divise en deux circonscriptions électorales ; et si un arrondissement, divisé jusque-là en deux circonscriptions, n'a plus la population requise, on lui enlève un représentant.

Qui donc oserait dire d'un tel système, qu'il est con-

forme au principe démocratique de la valeur égale des votes. Ainsi, par exemple, aux élections de 1889, l'arrondissement de Carcassonne, ayant une population de cent mille habitants, fut divisé en deux circonscriptions ; mais au recensement de 1891, la population n'étant plus que de quatre vingt dix-neuf mille quatre cent dix-huit habitants, l'arrondissement est redevenu une circonscription ayant droit à un seul député. Il est clair qu'aux élections de 1893, chaque vote, dans cet arrondissement, avait seulement la moitié de la valeur de chaque suffrage exprimé en 1889, la diminution de la population étant si peu sensible.

De plus, comme la division des circonscriptions électorales est basée sur le nombre d'habitants, il peut se présenter le cas où la population étant inférieure à cent mille âmes au jour du recensement, la représentation sera réduite à un seul député, au moment même où le nombre des électeurs augmente. Le déplacement d'une industrie qui emploie plusieurs centaines de femmes, d'enfants ou d'étrangers pourrait amener un tel résultat.

Enfin, et c'est là le principal inconvénient du système, le vote des électeurs prend une importance inégale selon les circonscriptions. La proportion des électeurs peut, en effet, différer énormément suivant les arrondissements, et cependant chacune de ces circonscriptions si petite soit-elle, a le droit d'être représentée également à la Chambre. Ainsi les Basses Alpes ont cent vingt-quatre mille habitants et cinq députés, tandis que la Haute-Marne, avec ses deux cent quarante-trois mille habitants n'en a que trois

et ceci, parce que le département des Basses Alpes est divisé en cinq arrondissements administratifs et la Haute-Marne en trois seulement. Parfois, la disproportion est aussi grande dans les limites d'un même département. Dans les Basses-Alpes, chaque vote dans l'arrondissement de Barcelonnette, qui a quatorze mille habitants, a trois fois la valeur d'un vote dans l'arrondissement de Digne qui en a quarante-trois mille. En 1893, un candidat battu à Montauban obtint onze mille six-cents voix tandis que, dans les Basses-Alpes un député fut élu avec les mille cinq cents voix qui constituent la majorité absolue dans l'arrondissement de Barcelonnette. De tout cela ressort l'inégalité absolue de valeur entre les suffrages aux élections législatives. Chaque député n'en dispose pas moins d'une voix dans la Chambre, qu'il ait été élu par vingt-deux mille huit-cent-trente-deux électeurs dans la Loire-Inférieure ou par mille sept cent-trente-cinq dans les Basses-Alpes. En vérité, quelle respectable puissance que celle de ce citoyen de Sisteron dont le poids législatif, en 1906, a été treize fois supérieur à celui d'un électeur de Nantes et près de dix fois supérieur à celui d'un électeur de la première circonscription de Versailles.

Le premier principe d'une démocratie, avons-nous dit, c'est l'état simultanée de gouvernant et de gouverné. La représentation, dans l'Assemblée législative, non seulement de tous les partis politiques importants mais encore de tous les électeurs réunis en groupe et proportionnellement à leur nombre dans chacun d'eux, est la première conséquence tirée par nous de ce principe.

Cette représentation proportionnelle existe suffisamment aujourd'hui, prétend-on, et cela par un pur effet du hasard. En effet, le parti vaincu dans certaines circonscriptions triompherait, sur d'autres champs de bataille, si bien que toutes les opinions seraient représentées.

Cette représentation accidentelle n'est qu'un mythe, en vérité. Mais quand bien même elle serait réelle, est-ce là tout ce qu'on doit attendre d'un système représentatif. Stuart Mill disait fort justement à la Chambre des Communes : « S'il en est ainsi, que ne vote-t-on par tory, whig ou radical ? Les leaders de chaque parti désigneraient après le vote des élections, les personnes particulières qui devraient représenter le parti. On aurait par ce moyen, j'ose le dire, une représentation admirable des trois partis... la constitution n'existe pas dans l'intérêt des partis, mais bien dans celui des citoyens. » La représentation proportionnelle des partis, alors même qu'elle existerait aujourd'hui, ce qui est souvent contestable, ne saurait, en aucune façon, remplacer l'élection proportionnelle.

La véritable représentation des électeurs proportionnellement à leur nombre n'est nullement assurée par notre procédé électoral. L'étude des tableaux et des statistiques dressés après les élections est à cet égard très instructive. La Chambre des députés élue en mai 1906 représente seulement 46,8 pour cent des électeurs inscrits et 60 pour cent des votants. Sur onze millions cent soixante-six mille douze électeurs inscrits, huit millions sept cent trois mille trois cent deux électeurs ont exprimé des suf-

frages valables au premier tour du scrutin et cinq cent soixante-quinze députés furent alors élus n'obtenant que 5.223.304 voix. Ainsi, sur cent suffrages exprimés, 60,2 pour cent furent obtenus par les élus et 39,8 n'eurent aucun effet. Les voix battues, c'est-à-dire les voix émises, mais perdues pour la représentation nationale, en un mot les voix inutiles, furent au nombre de 3.459.988 et ainsi cinq millions neuf cent trente-sept mille sept-cent huit électeurs, soit 53,2 pour cent du corps électoral, ne sont pas représentés. M. H. Avenel (1) qui a fait cette même étude pour les élections de 1876 à 1893, conclut ainsi son étude : « Le nombre des voix représentées par les élus n'arrive jamais à la moitié des électeurs, mais se maintient à peu près constant, soit quatre millions et demi d'électeurs, sauf en 1885 où le nombre des voix battues a été très considérable. Il convient de noter ce fait que, près des trois cinquièmes du corps électoral, ne sont pas représentés à la Chambre ». Voici un tableau que donne cet auteur et qui est suffisamment éloquent.

	Voix obtenues par les élus	Voix non représentées	Suffrages exprimés
1884	4.567.052	5.600.000	6.765.053
1885	4.042.964	6.000.000	7.859.330
1889	4.526.086	5.800.000	7.763.710
1893	4.513.511	5.930.000	7.446.620
1898	4.882.631	5.916.000	8.191.705

On serait, dès maintenant, en droit de conclure contre un procédé électoral cause de résultats si contraires aux prin-

(1) H. Avenel, *Comment vote la France. Dix-huit ans de suffrage universel*. (1876-1893).

cipes fondamentaux de notre forme d'État. Cette conclusion prend une nouvelle force dans l'étude de la répartition des voix entre les partis politiques et de l'importance de ceux-ci dans la Chambre des Députés.

Si on se reporte aux élections de 1906 et à leur premier tour de scrutin qui donne seul une base d'appréciation solide, on constate que les huit millions sept cent trois mille trois cent-deux suffrages valables ont donné 5.025.334 voix, soit 45 pour cent des inscrits et 57.7 pour cent des votants, aux mille vingt-quatre candidats du bloc, 3.606.728 voix aux cinq cent cinquante candidats d'opposition et 74.021 voix à des candidats de dénominations diverses, socialiste chrétien, anti-juif, anti-militariste; républicain démocrate, catholique républicain... et autres plus ou moins éminents mais d'ailleurs inclassables et indécis.

Dès lors, si l'on imagine la France comme formant dans son ensemble une circonscription unique, et d'après cette fiction légale chaque député étant le $\frac{1}{575^{me}}$ de la représentation nationale, le Bloc devrait, aux termes de la proportion sus-mentionnée des voix, avoir obtenu trois cent trente-et-un députés, les groupes d'opposition deux cent vingt-cinq et les flottants ou inclassables dix-neuf. Il serait ainsi assuré d'une majorité de gauche de 106 voix. Or, les élus du bloc sont au nombre de trois cent quatre-vingt-quinze et ceux de l'opposition au nombre de cent quatre-vingts, ce qui représente une majorité de 215 voix. Cette majorité est donc, de par la loi électorale et l'organisation des circonscriptions, aujourd'hui grossie

de 109 voix qui ne correspondent pas à la véritable majorité des suffrages émis par l'ensemble des votants (1). La loi est donc faite et appliquée par un groupe qui ne représente même pas le tiers des citoyens adultes de la métropole. La Chambre ne représente pas la majorité du pays ; la majorité élue ne représente pas la majorité des votants et cette majorité élue détient un nombre de sièges qui ne correspond pas au nombre de voix qu'elle a recueillies.

Ce désaccord entre la majorité des citoyens et celle du Corps législatif est contraire à une égale influence de tous les citoyens dans le gouvernement. Une loi électorale qui réduit à l'état exclusif de sujet un nombre considérable de citoyens doit être immédiatement modifiée ; elle est la négation même de la nature d'une démocratie. « Là où il n'y a pas égalité de représentation, disait Louis Blanc, on peut poser hardiment qu'il n'y a pas de démocratie ».

§ 6. — Le Pessimisme politique.

La France est actuellement par sa constitution une démocratie, mais, par sa représentation et ses mœurs électorales elle rentre dans la catégorie des « fausses démocraties » selon l'expression de Stuart Mill. Notre régime électoral qualifié de « barbare » par V. Considérant et de « montre détraquée » par un membre du Sénat de Belgique, a de plus détruit dans notre prétendue démocratie la « vertu », ce « ressort » qui « fait agir et durer » cette

(1) *Le suffrage universel et les élections de 1906*, par M. F. de Witt-Guizot. *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} août 1902.

forme d'État, tout comme il en a faussé la nature. Vivant de fraude et de corruption, réduisant au rôle de sujets les citoyens des minorités battues, aboutissant à des inégalités énormes, il est en effet la principale cause du découragement qui s'empare de beaucoup de nos concitoyens.

Montesquieu dit que la tyrannie d'un prince ne met pas un État plus près de sa ruine que l'indifférence du peuple pour le bien commun n'y met une République. Cette épidémie mortelle règne pourtant autour de nous et se manifeste dans toute notre vie politique. Les élections nous en serviront de preuve.

Le découragement et l'indifférence dont nous avons déjà parlé, avec leurs conséquences si fâcheuses témoignent de la gravité de ce mal. Si les citoyens étaient vigilants veilleraient à leurs intérêts, s'ils surveillaient les listes, réclameraient à temps les radiations et les inscriptions, s'ils se dévouaient à faire partie des bureaux électoraux, si à côté des membres des bureaux se présentaient des gardiens volontaires de l'urne et des contrôleurs du vote pour chaque candidat, s'ils relevaient les erreurs, notaient les incidents, exigeaient l'insertion de leurs réclamations dans les procès-verbaux, s'ils se groupaient pour assurer le succès des protestations, leur activité réparerait les lacunes de la loi. Mais ils restent inertes et leur indifférence multiplie les défauts de notre législation.

Un fait, des chiffres montrent jusqu'à quel point nos concitoyens prennent le vote peu au sérieux. Dans les élections générales, les abstentions oscillent entre 30 et 40 pour 100. En 1876, 24,02 pour cent des électeurs se

sont abstenus, 18,61 aux élections de 1877, 31,38 à celles de 1884, 22,49 à celles de 1885, 23,36 à celles de 1889, 32,65 à celles de 1893, 37 en 1898. Depuis, la proportion a diminué, elle ne fut que de 23,2 pour 100 en 1902 et 22,05 pour 100 en 1906.

Voilà donc un État démocratique dans lequel trente-sept citoyens sur cent, plus du tiers, ne remplissent pas leur devoir électoral. Il y a même certains départements comme le Var, où aux dernières élections de 1906, dans lesquelles le nombre des abstentions fut pourtant le moins grand, le contingent d'abstentions fut de 52,6 pour 100. Peut-on voir, dans de telles élections, l'expression de la volonté générale et les considérer comme le fondement d'une démocratie.

Cette abstention d'un si grand nombre de nos concitoyens provient de leur découragement. Certes, cette cause ne saurait expliquer tous les cas de désertion. Il faut faire la part des abstentions qui ont pour mobile une pensée de protestation ainsi que celles qui sont le résultat d'une tactique et ont pour but de rendre un second tour de scrutin nécessaire. Nous avons nous-mêmes dit plus haut comment certains électeurs étaient contraints de s'abstenir pour ne pas prendre parti entre tous les candidats en présence dont aucun ne représente leurs idées. D'autres ont peur du dérangement, ils sont malades ou vieux, peut-être infirmes. Certaines professions peuvent être aussi un obstacle au libre exercice de leur devoir électoral : les garçons d'hôtels, de restaurants et de cafés, les conducteurs des trains, des omnibus et des tramways, certains

fonctionnaires et employés peuvent difficilement abandonner leur poste pour se rendre à la salle de scrutin ; les voyageurs de commerce ne peuvent pas délaisser leurs affaires pour aller quelquefois à plusieurs centaines de kilomètres, déposer leur bulletin. D'autres encore qui sont en excursion ou en villégiature, à une assez grande distance de leur domicile, se soucient peu de revenir, peut-être à grands frais, au lieu de leur inscription. Toutes ces causes d'abstention, dans lesquelles le découragement ne prend pas place, sont également imputables à notre système électoral. L'organisation du livret électoral, la possibilité de voter dans n'importe laquelle des circonscriptions et des localités y remédieraient suffisamment.

On a prétendu que le pays ne s'abstenait que dans les élections où les destinées de la nation ne sont pas en jeu. A l'appui de cette thèse, on a fait observer qu'en 1848 alors qu'il s'agissait de se prononcer sur un régime nouveau, il n'y a eu que 9 pour cent d'abstentions, qu'en 1876, l'année du 16 Mai, il y a eu 15 pour cent d'abstentions de moins qu'en 1876, et qu'en 1889, l'année du boulangisme, il y en a eu 9 pour cent de moins qu'en 1893.

Il faut évidemment tenir compte de tous ces divers motifs, mais il faut bien y ajouter le mépris des citoyens pour une institution si peu conforme à son principe et dont les résultats contredisent le but prétendu. Le grand nombre de ceux qui négligent d'accomplir leur devoir appartient à la minorité consciente de l'inutilité de ses efforts et découragée. Combien de gens raisonnant sur le résultat des élections précédentes où leurs voix complèrent

pour si peu dans la mêlée, pensent pouvoir se dispenser sans inconvénient de déposer leur bulletin dans l'urne. Ceux-là sont bien des désillusionnés, des vaincus. Longtemps, peut-être, ils ont soutenu de leur suffrage, mais sans succès, une candidature. Leur porte-drapeau fatigué se retire enfin de cette arène politique où il n'a eu à subir que des échecs. Alors, en présence de noms qu'ils ne connaissent pas, de programmes auxquels ils ne sauraient adhérer, ils s'abstiennent. « L'électeur ! Eh, mon Dieu ! il ne demande qu'à voter, s'écrie avec beaucoup de bon sens M. Francisque Sarcey. Mais il faut qu'il y ait un intérêt. Non parbleu ! je ne serai pas fâché d'exercer mon dix-millionième de souveraineté, en déposant mon bulletin dans la boîte à suffrages. Mais je souhaiterais qu'il pesât au moins la valeur d'un dix-millionième ; et les choses sont arrangées de sorte qu'il ne pèse rien du tout (1). »

En présence de tant de défaillances individuelles, alors qu'il est trop tard pour convaincre le citoyen que l'exercice du droit électoral n'est pas seulement un droit, mais un devoir, nous n'hésitons pas à appeler de tous nos vœux le jour où le législateur remaniant la loi électorale fera du vote universel un fait, où il substituera à l'idée de droit, l'idée de fonction.

Il suffirait d'une légère amende prononcée par le juge de paix sur le vu de la liste d'émargement pour rappeler l'électeur français à son devoir : les excuses seront admises, mais le caprice ou l'indifférence seront frappés et

(1) *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893.

peu à peu entrera dans les esprits une notion plus élevée de l'élection et de son rôle dans l'État (1).

En même temps qu'il rendra le vote obligatoire, le législateur respectueux de la liberté du citoyen sans laquelle le suffrage universel n'est qu'un « mensonge social », organisera la représentation proportionnelle, le vote des absents et séparera le vote du domicile. Quel est, dans ces conditions, l'électeur qui, sans être traître à son devoir pourra s'abstenir de prendre part aux élections.

Le pessimisme politique, en matière électorale, se manifeste encore par le dégoût qu'éprouvent un grand nombre de citoyens pour la politique. Ils la considèrent comme un art inférieur et estiment qu'on peut être quelque chose de mieux qu'un homme d'État. Cette idée est la première cause des misères publiques qui nous désolent aujourd'hui. Engendrant la haine des citoyens vis-à-vis de l'État et le mépris pour les fonctions législatives, elle a rendu possible l'avènement, au pouvoir, des hommes les plus violents

(1) On a prétendu qu'une amende est insuffisante à prévenir l'abstention volontaire. Si elle est trop élevée, les juges n'oseront la prononcer et admettront toutes les excuses. Est-elle, au contraire, de faible importance, elle sera sans effet sur les électeurs. On ajoute encore que dans un pays où l'abstention est entrée dans les mœurs politiques, aucun tribunal, aucune condamnation ne pourra opérer ce changement dans les habitudes. Trop de citoyens devraient être poursuivis, la loi restera lettre morte. En réponse, il suffit d'examiner la loi belge de 1894 qui a déclaré le vote obligatoire. Les abstentions qui s'élevaient à 16 pour 100 en 1892, sont tombés à 5 pour cent en 1894 et à 6 pour cent en 1900. La peine est une amende de 1 à 3 francs, pouvant être élevée à 25 francs en cas de récidive, sans jamais d'emprisonnement. Une quatrième récidive entraîne une radiation sur les listes pendant dix ans, accompagnée d'une incapacité de recevoir aucune nomination, promotion ou distinction quelconque (article 220 et suivants du code électoral belge).

et l'exclusion de la classe moyenne qui est la plus modérée entre toutes. Dès lors, par suite du caractère des adversaires en présence, la lutte pour le pouvoir s'engage avec une intensité d'autant plus funeste que si la modération dans les manifestations de la souveraineté est peut-être la condition la plus essentielle d'un bon gouvernement d'un général, elle l'est tout particulièrement d'une bonne démocratie.

Le pessimisme politique déborde la question électorale mais il y trouve un aliment ; ce malaise dont souffre notre démocratie provient du désaccord entre la théorie démocratique et notre pratique républicaine, entre les principes d'une part, et les effets de nos institutions. Comme l'étude des élections a pu nous en convaincre, nous n'avons pas par suite de longues habitudes de fraude, de corruption, cette république démocratique. Nous voulons la république et nous n'avons pas les mœurs républicaines. Nous prétendons vivre dans une démocratie et la pleine liberté, l'égalité entre les citoyens, la justice pour tous sont exclus de notre vie politique. Un parti, le plus fort, possède vis-à-vis de tous les autres une puissance illimitée et irresponsable ; la majorité agit spontanément sans contrôle, sans contre-poids, exécute à tort ou à travers ce qu'elle a conçu bien ou mal ; législateur et juge au pied levé, elle décide sans appel. Que deviennent les droits du citoyen en face de cette omnipotence, quelles garanties ont-ils contre ce despotisme ? Quel chaos qu'une telle démocratie où les principes sont si peu suivis, où la majorité a seule droit d'être représentée, où la minorité ins-

truite peut n'avoir pas d'organe du tout, où les élections sont entachées de fraudes, où un homme n'a de valeur politique qu'autant qu'il appartient à un grand parti, où l'on est citoyen qu'à la condition de n'être pas indépendant, où, au-dessus des gouvernés il y a un parti qui les gouverne à sa guise.

Le mal n'est pourtant pas si profond qu'on ne puisse espérer en sa guérison. Ne soyons pas trop pessimistes. Le pessimisme est trop souvent une excuse de la faiblesse et de la répugnance à faire l'effort nécessaire. Le mal prend racine dans la législation électorale, il faut l'y attaquer. La réforme est la condition de la liberté. Elle est aussi une des conditions essentielles de l'ordre. L'ordre, c'est la soumission de tous au pouvoir légal et l'expression de la volonté générale régulièrement manifestée. Tant que cet ordre ne règnera pas, la démocratie ne sera qu'un mot et ses principes ne seront pas réalisés. Pour arracher la République aux mauvaises réminiscences des anciens despotismes, pour l'orienter vers la liberté, la faire reposer sur l'ordre, l'asseoir définitivement dans la conscience de tous les Français, la réaliser dans les esprits et dans les mœurs il ne suffirait pas de changer les hommes de gouvernement. Le remède réside dans les institutions ; parmi celles-ci, la législation électorale qui ouvre la porte au désaccord réel entre le pays légal et le pays vrai, se signale comme la première réforme à opérer. Alors seulement on pourra espérer revenir aux traditions libérales et au véritable esprit républicain, sans lequel il n'y a pas de République démocratique.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

La loi électorale d'une démocratie.

SECTION I. — LA RÉPUBLIQUE ARISTOCRATIQUE ET LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE	
1. Insuffisance de la distinction des diverses formes de l'État d'après le nombre des personnes exerçant la souveraineté.	40
2. Distinction de la République aristocratique et de la République démocratique d'après le nombre, les droits et les devoirs des gouvernants et des gouvernés	43
3. Rôle des institutions d'une démocratie. Importance de la loi électorale	25
SECTION II. LA REPRÉSENTATION NATIONALE	30
CHAPITRE PREMIER. LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET LES CONDITIONS EXIGÉES POUR L'EXERCICE DES DROITS DU CITOYEN	33
1. L'âge	34
2. Le domicile : vote des absents.	36
3. Le vote des femmes	44
4. Incapacités	47
5. Exclusion des pauvres, des illettrés, des vagabonds, des faillis. 50	
CHAPITRE II. LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE	62
1. Son utilité, ses avantages	62
2. Objections	69
3. Le procédé électoral majoritaire	73
4. La représentation des intérêts	76
5. Plans de représentation proportionnelle	81
CHAPITRE III. LA LIBERTÉ ÉLECTORALE.	90
1. Liberté de la lutte entre les candidats : liberté d'association, de réunion et d'affichage.	91
2. La neutralité du gouvernement : candidatures multiples, candidatures officielles, listes électorales.	93
3. Liberté du suffrage : composition du bureau, secret du vote, dépouillement du scrutin, validation des élections, abstentions. .	108

DEUXIÈME PARTIE

Les lois électorales de la République en France.

CHAPITRE I. LA RÉVOLUTION	110
1. L'ayènement de la démocratie.	111
2. Le triomphe des Jacobins	123
3. L'organisation de la République jacobine	133
4. La démocratie bourgeoise	143
5. Les élections bourgeoises de l'an IV.	154
6. Les élections anti-jacobines de l'an V et de l'an VII	157
7. La fin de la Première République	173
CHAPITRE II. LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE.	178
1. Le suffrage universel fait partie du programme du gouverne- ment.	178
2. La constitution démocratique de 1818. Les élections. . . .	186
3. Le suffrage universel et le gouvernement impérial	198
CHAPITRE III. LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE	202
TITRE I. La législation.	202
TITRE II. Les mœurs électorales.	217
1. Les électeurs.	217
2. Les candidats.	222
3. Le scrutin.	227
4. La vérification du pouvoir	233
5. La représentation.	237
6. Le pessimisme politique	246

Vu, le Président :

E. CHÉNON

Vu, le Doyen :

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

